

SPECIAL

«Le financement des marchés publics»

«تمويل الصفقات العمومية»



Visite de Mme Etel Berelawski, Directrice du Pôle de passation des marchés publics pour la région MENA- Banque mondiale

Le nantissement des marchés publics : rappel d'une réforme à consolider

Le financement concessionnel des marchés publics : un outil à valoriser

FINEA : quel rôle dans le financement des marchés publics ?



صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله
SA MAJESTÉ LE ROI MOHAMMED VI
QUE DIEU LE GLORIFIE

«L'investissement étant l'affaire de toutes les institutions et de tous les acteurs du secteur privé, Nous soulignons que chacun doit rester mobilisé et afficher une attitude responsable à l'effet de promouvoir ce secteur vital pour l'essor de notre pays.

L'objectif stratégique recherché est que le secteur privé occupe la place qui lui échoit dans le domaine de l'investissement, celle d'une force motrice effective de l'économie nationale.

Par ailleurs, il convient que les entreprises marocaines et leurs organisations nationales, régionales et sectorielles assument leur fonction de catalyseurs de l'investissement et de l'entrepreneuriat.

De son côté, le secteur bancaire et financier national se doit de soutenir et financer la nouvelle génération d'entrepreneurs et d'investisseurs, notamment les jeunes ainsi que les petites et moyennes entreprises».

Extrait du discours Royal adressé le vendredi 14 octobre 2022 au Parlement à l'occasion de l'ouverture de la première session de la deuxième année législative de la onzième législature

SOMMAIRE

- 6 • Editorial
- 7 • Le nantissement des marchés publics: rappel d'une réforme à consolider, Abdelkrim GUIRI, Directeur de la recherche, de la réglementation et de la coopération internationale.
- 14 • Le financement concessionnel des marchés publics : un outil à valoriser, Abdelmajid Charif BOUTAQBOUT, ancien Directeur du contrôle, de l'audit et de l'inspection.
- 19 • Les marchés publics : entre la cession de créances sur marché et la cession du contrat de marché, Mohamed NABIH, ancien responsable à la TGR.
- 28 • FINEA: quel rôle dans le financement des marchés publics ? Abdelhamid ZOUBAA, Cadre à la Division de la coopération internationale.
- 38 • Les marchés financés dans le cadre d'accords internationaux: entre les référentiels spécifiques et l'utilisation du système national, Fatiha MOUTCHOU, Cheffe du service de la coopération en matière des marchés publics.
- 45 • Les avances dans le cadre des marchés publics: constats chiffrés et perspectives, Abdellatif JARI, Chef du service de la dématérialisation des marchés publics.
- 51 • Les acomptes : un outil efficace de financement administratif des marchés publics, Hamid BENABBOU, Trésorier ministériel-Energie.
- 54 • Le financement des marchés publics: de quelques perspectives à travers le benchmark international, Aadil BENYAHYA, Trésorier préfectoral de Rabat.
- 64 • Glossaire.





Noureddine BENSOUDA
Trésorier Général du Royaume

Dans un environnement complexe, l'investissement devient incertain sous l'effet d'une grave crise sanitaire planétaire et des pressions inflationnistes. Dans ce contexte, les mécanismes de financement constituent un levier pour la réalisation de la croissance et la promotion de l'emploi, en raison du rôle central qu'ils peuvent jouer dans la relance économique et la création de la valeur.

La question du financement de la commande publique a gagné en importance au point de devenir une source incontournable dans la réalisation des ouvrages et infrastructures de l'administration, susceptible d'exercer une influence considérable sur la trajectoire de développement socio-économique du pays en général et l'amélioration de la qualité des prestations rendues aux citoyens à travers la réalisation des politiques publiques, en particulier.

Dans ce contexte, il était primordial pour la Rédaction de la revue Al Khazina de consacrer un numéro spécial qui fait le point sur les dispositifs les plus usités et les opérateurs intervenant dans le processus de financement de la commande publique sous différents angles, en les analysant selon des regards croisés, et en tirant parti des nouvelles possibilités de financement d'investissement offertes tant en interne qu'en externe, dans le cadre des marchés financés par les organismes et bailleurs de fonds internationaux.

L'objectif étant de déployer des stratégies innovantes afin de relever les nouveaux défis du 21^{ème} siècle dans un contexte économique et financier qui se caractérise par une complexité croissante et une raréfaction des fonds disponibles, aggravées par une augmentation des conditions financières à l'accès au crédit.

Cela contribuera également à faciliter la création davantage de valeur en termes qualitatifs et quantitatifs visant la satisfaction des besoins croissants des citoyens, notamment dans les domaines et secteurs jugés prioritaires en matière d'infrastructures de base à caractère social et de promotion du capital humain.

Ainsi, le présent numéro présente successivement le rôle du secteur financier dans le préfinancement effectué par un organisme bancaire au profit du titulaire d'un marché par le biais du nantissement, et celui du Maître d'ouvrage dans le cadre de ce qui est communément appelé le «financement administratif», se traduisant par des mécanismes d'avances et d'acomptes. Il étaye ensuite, le financement des marchés publics par certaines institutions particulières, cherchant à aider à la réalisation des projets initiés par l'Administration et à œuvrer à faciliter l'accès des PME et TPME au financement et à la commande publique.

Enfin, qui se positionne en effet en tant qu'établissement de financement, agissant en coopération avec le secteur bancaire dans le cadre d'une attitude de complémentarité en vue d'apporter aux entreprises, à la conquête de marchés publics, un éventail de produits adaptés aux différentes phases de leurs réalisations sous forme de cautions ou d'avances.

De surcroît, le présent numéro explore, à travers des contributions et analyses comparées à l'international, quelques pratiques et solutions innovantes de financement peu en vogue, qui méritent d'être vulgarisées en dédiant un espace d'expression à cet effet à savoir, le nantissement de créances, la cession de créances, le financement concessionnel, la subrogation, la titrisation, l'affacturage etc...



Abdelkrim GUIRI
*Directeur de la Recherche,
de la Réglementation et de la
Coopération Internationale*

Le nantissement des marchés publics : rappel d'une réforme à consolider

En guise d'introduction à cette contribution, je voudrais souligner que le domaine des marchés publics a été marqué par des réformes majeures intervenues durant différentes périodes de l'histoire de notre pays.

Force est de constater toutefois, que les différentes réformes engagées à ce sujet ont été confinées aux dimensions juridiques et procédurales liées à la passation des marchés publics, à leur exécution et à leur contrôle.

La dimension capitale à mon sens, liée au financement de la commande publique, n'a historiquement pas pu bénéficier de tout l'intérêt requis au niveau des différentes réformes engagées, alors qu'elle représente un levier déterminant de la politique des marchés publics et de l'amélioration de l'environnement des affaires.

J'en veux pour preuve pour illustrer mon propos, que depuis l'indépendance, la passation, l'exécution et le contrôle des marchés publics ont fait l'objet de quelques six réformes, respectivement en 1958, en 1965, en 1976, en 1998, en 2007 et en 2013, avec la dernière réforme entrée en vigueur depuis le 1er septembre 2023.

A contrario, le dispositif régissant le financement des marchés publics au sens large du terme, est resté non seulement quasiment intact, mais

obéit encore, ne serait-ce que pour certains de ses mécanismes, à des textes adoptés durant le protectorat ou au cours des premières années de l'indépendance.

- C'est le cas des garanties pécuniaires exigées des soumissionnaires aux marchés publics qui, continuent à être régies par le Dahir du 11 décembre 1956¹ ;
- C'est également le cas du mécanisme des avances sur marchés publics qui, exception faite des avances sur approvisionnement, n'a pu voir le jour, bien que le principe soit édicté par le règlement général de comptabilité publique du 21 avril 1967, qu'en 2014² ;
- Et c'est enfin le cas, du régime de nantissement des marchés publics qui, a continué à obéir au dispositif édicté par le Dahir du 28 août 1948, jusqu'à l'adoption d'un nouveau régime dans ce sens, à travers la loi n° 112.13 promulguée par le dahir n° 1.15.05 du 19 février 2015.

Si j'ai tenu à faire ce tour historique sommaire des réformes des marchés publics, qui n'a de mon point de vue, pas du tout été favorable à la promotion des modes de financement de la commande publique, c'est d'abord pour bien situer la réforme du nantissement des marchés publics, mais c'est également et surtout, pour mettre

en évidence son intérêt primordial pour l'économie nationale.

J'essaierais donc à travers cette contribution, de répondre à trois questions fondamentales :

- I. Pourquoi une réforme du régime de nantissement des marchés publics ?
- II. Quelle est l'économie de cette réforme ?
- III. Quelles perspectives d'amélioration du régime de nantissement des marchés publics ?

Je conclurais bien entendu mon propos, sur quelques éléments de perspectives, à même de renforcer le dispositif national de nantissement des marchés publics.

I. Pourquoi une réforme du régime de nantissement des marchés publics de 2015 ?

La réforme du dispositif de nantissement des marchés publics comme moyen de financement de la commande publique, obéissait d'abord à des raisons en relation avec la volonté délibérée des pouvoirs publics de faire de la réforme des marchés publics, une réforme d'ensemble de modernisation de l'arsenal juridique et technique régissant le processus d'achat public.

En effet, la stratégie des pouvoirs publics est de consolider les

1. Dahir n° 1.56.211 du 8 jourmada I 1376 (11 décembre 1956) relatif aux garanties pécuniaires des soumissionnaires et adjudicataires des marchés publics.

2. Décret n° 2.14.272 du 14 rajeb 1435 (14 mai 2014) relatif aux avances en matière de marchés publics.

actions de réforme de la commande publique, de manière à en faire une réforme globale, bien articulée et fortement intégrée dans ses différentes composantes.

Il s'agissait là, d'une volonté délibérée des pouvoirs publics de mettre en place une réforme inclusive des marchés publics qui brasse toutes les composantes du processus de modernisation et d'amélioration de l'efficacité de la commande publique, au lieu de continuer à confiner la réforme dans le seul décret sur la passation et le contrôle des marchés publics.

Cette logique procède d'une vision multidimensionnelle qui tend à intégrer le volet normatif, avec les aspects informatiques et technologiques, par le biais du programme de dématérialisation de la commande publique et en mettant en évidence la dimension de management des marchés publics, à travers une stratégie nationale de formation, de développement des compétences, de professionnalisation du métier d'achat public et du statut d'acheteur public.

L'idée étant d'entamer une réforme qui devrait aller au-delà de la dimension juridique, normative et purement procédurale, pour intégrer et mettre en avant les enjeux et les défis d'ordre économique, social et environnemental de la commande publique, dès lors que les marchés publics constituent un levier puissant de politique économique, de promotion de l'emploi, de protection de l'environnement et de développement durable.

Il s'agissait enfin, de renforcer et de consolider les instruments et mécanismes de financement de la commande publique pour toutes les entreprises et principalement pour les petites et moyennes entreprises

titulaires de marchés publics, qui éprouvent jusqu'à présent, beaucoup de difficultés à accéder au financement des travaux, services ou prestations qu'elles exécutent pour le compte des organismes publics notamment, les mécanismes d'acomptes, d'avances et bien entendu, le dispositif de nantissement des marchés publics.

La réforme procédait ensuite, de considérations en relation avec des impératifs liés aux limites du système antérieur de nantissement des marchés publics et à son déphasage par rapport à l'évolution de l'environnement de la commande publique et du climat des affaires.

Le constat fondamental en la matière étant, l'ancienneté du dispositif de nantissement en vigueur pour les marchés publics, mis en place exactement le 28 août 1948, soit plus de six décennies par rapport à la réforme de 2015 et surtout, le caractère complètement obsolète de certaines dispositions régissant cette matière.

L'ancienneté du cadre juridique rendait en effet, le dispositif de nantissement des marchés publics peu en phase avec les évolutions substantielles ayant marqué le processus d'achat public, le droit et l'environnement des affaires et surtout, avec les mutations profondes de l'économie nationale.

Il est à rappeler à ce titre, que l'objectif premier qui avait présidé initialement en 1948 à la mise en place d'un régime spécifique de nantissement des marchés publics était de permettre aux organismes de financement des marchés publics, d'apporter leur concours aux titulaires de la commande publique, dans des conditions satisfaisantes.

Or, force était de constater plusieurs décennies après, que le système en vigueur ne permettait plus de garantir l'efficacité requise, en termes de facilitation de l'accès des entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises, au financement des marchés dont elles sont attributaires.

L'autre constat qui avait été relevé à l'époque se rapporte au fait, que le système qui était en vigueur avant 2015 n'apportait plus le niveau de garantie requis, en termes de droit à l'information de l'entreprise et du bénéficiaire du nantissement sur le processus d'exécution des marchés objet de nantissement, sur les précomptes et prélèvements réglementaires pouvant affecter leurs droits et surtout, sur les événements et incidents pouvant mettre en cause les créances nanties.

Il avait été enfin relevé le fait, que le régime qui était en vigueur n'offrait plus le niveau de garantie que requiert la sécurité juridique des droits constatés pour les organismes intervenant dans le financement des marchés publics, comparativement à l'évolution forte ayant marqué, le volume des achats publics, leur diversification et leur complexité et surtout, les enjeux liés aux masses financières considérables gérées dans le cadre de la commande publique.

La réforme répond également, à des considérations induites par les impacts de la commande publique sur la trésorerie des entreprises titulaires de marchés publics et à leurs fortes attentes en termes d'amélioration des conditions de financement des marchés publics et de l'environnement de l'économie nationale.



En effet, les marchés publics exigeaient à l'époque, et beaucoup plus que par le passé, de leurs titulaires, d'importantes immobilisations de fonds et nécessitaient des capitaux et des volants de trésorerie de plus en plus élevés, comparativement à la capacité financière limitée de la plupart des entreprises attributaires de marchés publics.

Les entreprises titulaires de marchés publics demeuraient assez souvent confrontées à la difficulté de mobilisation des fonds nécessaires à l'exécution des commandes des organismes publics, notamment lorsqu'il s'agit de petites et de moyennes entreprises dont l'accès au financement bancaire était et continue à l'être, de plus en plus laborieux.

Les difficultés éprouvées par les entreprises titulaires de marchés publics étaient généralement aggravées par le manque ou l'insuffisance de fonds propres, par l'importance de plus en plus significative des masses financières gérées dans le cadre des marchés publics et par les délais des marchés et des chantiers y afférents qui s'étaient à l'époque sur de longues périodes.

La réforme des délais de paiement objet du décret n° 2.16.344 du 22 juillet 2016 n'était pas encore mise en place, soit une situation où malgré les efforts entrepris, les délais de paiement demeuraient encore insuffisamment bien maîtrisés générant assez souvent des retards de paiement, avec toutes les conséquences sur les entreprises et sur leur trésorerie.

II. Quelle est l'économie de la réforme du régime de nantissement des marchés publics de 2014?

La réforme du dispositif juridique régissant le nantissement des marchés publics était menée autour de trois axes de progrès.

Il s'agissait d'abord, de la réhabilitation de la valeur juridique des droits constatés et de la sécurisation des circuits d'exécution des actes de nantissement.

Il était question également, du renforcement du droit à l'information de l'entreprise et du créancier nanti.

Il s'agissait en outre, de la simplification, de la rationalisation et de la modernisation des procédures de nantissement des marchés publics.

En ce qui concerne la réhabilitation de la valeur juridique des droits constatés et la sécurisation des circuits d'exécution des actes de nantissement, l'une des difficultés majeures rencontrée au niveau du système antérieur de nantissement des marchés publics résidait justement, dans les possibilités assez fréquentes, de remise en cause de la valeur juridique des attestations des droits constatés, comme titre légal à faire valoir par le créancier nanti et dans l'insécurité qui marquait les actes d'exécution du nantissement.

A ce titre, l'un des objectifs fondamentaux de la réforme était de réhabiliter la valeur et la sécurité juridique des droits constatés, en vue d'en sauvegarder l'effet juridique et financier et les droits qu'ils confèrent au créancier nanti, à travers un certain nombre d'innovations.

Il s'agissait ainsi, de la responsabilisation du maître d'ouvrage sur les énonciations contenues au niveau de l'état sommaire des travaux, fournitures ou services effectués, même s'il s'agit d'une évaluation en volume et en montant des prestations et des créances attendues.

De même, la précision a été apportée que l'attestation des droits constatés est établie sous la responsabilité intégrale et exclusive du maître d'ouvrage, induisant ainsi une responsabilisation plus accrue de celui-ci en matière d'établissement et de contrôle des droits constatés au profit du créancier nanti.

Dans le même sillage, le nouveau dispositif de nantissement avait consacré la responsabilisation expresse des maîtres d'ouvrage et des comptables publics sur l'ensemble des documents ou actes que chacun d'eux est tenu de communiquer au créancier nanti et la possibilité pour celui-ci de faire prévaloir ses droits sur la base des actes qui lui ont été communiqués.

Sur un autre registre, il a été précisé que les documents requis par le créancier nanti au titre des droits constatés constituant le titre légal de ses créances, lui sont transmis directement par le maître d'ouvrage, évitant ainsi le passage par le titulaire du marché, qui reçoit pour sa part, notification desdits documents.

Cette mesure est de nature à remédier aux difficultés rencontrées, assez souvent, par les créanciers nantis en matière de sécurité et de garantie de réception des attestations des droits constatés, au vu desquelles ils peuvent faire prévaloir leurs droits.

Le nouveau régime de nantissement avait enfin, renforcé la sécurité du mode de notification des attestations des droits constatés, par la précision qu'elle doit obligatoirement intervenir par lettre recommandée avec accusé de réception permettant de la sorte, au créancier nanti d'avoir la certitude et les garanties requises, de recevoir les actes lui donnant la possibilité de mettre en avant les droits que lui confère le nantissement du marché.

S'agissant du renforcement du droit à l'information de l'entreprise et du créancier nanti et tout en sauvegardant les droits du maître d'ouvrage, le projet de réforme avait prévu un certain nombre d'innovations.

Le nouveau texte prévoit, que le créancier nanti peut, au même titre que le titulaire du marché requérir du maître d'ouvrage, au cours de l'exécution du marché, la communication d'un état sommaire des travaux, fournitures ou services effectués, attestant la réalité des prestations et indiquant de manière approximative les droits à paiement qu'elles peuvent générer.

Il prévoit également, pour l'entreprise et pour le créancier nanti, la possibilité de se faire communiquer une attestation des droits constatés, à travers laquelle le maître d'ouvrage reconnaît de manière précise et sur la base des décomptes provisoires, la créance du titulaire du marché et certifie les droits constatés en sa faveur, en précisant le montant global des droits dus à l'entreprise, le montant des retenues à déduire et celui des pénalités pour retard.

Il précise en outre, que l'entreprise et le créancier nanti peuvent requérir du maître d'ouvrage, la communication d'un état des avances consenties et

des acomptes mis en paiement.

La loi prévoit par ailleurs, que le comptable public assignataire ou la personne chargée du paiement sont tenus de communiquer à l'entreprise et au bénéficiaire du nantissement, un état indiquant toutes oppositions ou autres significations ou empêchements à paiement, qui leur auraient été notifiés au titre du marché nanti.

Elle prévoit enfin, que le droit d'information du créancier nanti s'étend et de manière automatique, à la communication par le maître d'ouvrage, de tout acte, évènement ou incident susceptible d'affecter ou de compromettre la réalisation du marché nanti notamment les cas, de contentieux, de décès du titulaire du marché, de pénalités de retard, de résiliation et de tous autres prélèvements susceptibles de réduire le montant de la créance nantie.

Pour ce qui est de la simplification et de la modernisation des procédures de nantissement des marchés publics, la réforme de 2014 visait à introduire davantage de souplesse et de flexibilité dans le processus d'exécution des actes liés au nantissement, tout en sauvegardant l'effet et les droits induits par lesdits actes vis-à-vis du maître d'ouvrage, de l'entreprise titulaire du marché et du créancier nanti.

Elle avait ainsi prévu, la possibilité de notification des actes liés au nantissement des marchés publics par tout moyen permettant de donner date certaine, assurant de la sorte une diversification des modes de notification en en garantissant l'effet, avec une ouverture sur les possibilités d'intégration des technologies de l'information et de la communication en matière de notification desdits actes.

De même, elle avait institué l'automatisme de transmission aux bénéficiaires des nantissements sur marchés publics, de tout acte ou incident susceptibles de compromettre ou de mettre en cause la réalisation des marchés nantis et partant, d'impacter les droits des créanciers nantis.

Elle avait également consacré le principe de continuité des effets de l'acte de nantissement même en cas de changement du comptable assignataire de la dépense ou de la personne chargée du paiement, évitant ainsi les situations de blocage inhérentes au simple changement du comptable et les effets induits pour les droits du créancier nanti.

Elle avait en outre prévu l'automatisme de la mainlevée du nantissement, lorsque les marchés nantis sont définitivement soldés, alors même que les créances dues au bénéficiaire du nantissement n'ont pas été entièrement réglées et en cas, de résiliation dûment constatée d'un marché nanti.

La réforme avait renvoyé enfin, à un texte réglementaire, pour la fixation des différents modèles de documents utilisés dans le cadre du nantissement des marchés publics notamment, l'acte de nantissement, l'état sommaire des travaux, fournitures ou services effectués, l'attestation des droits constatés... etc.

L'objectif recherché était d'unifier, de rationaliser et de normaliser les pratiques de nantissement des marchés publics au niveau de l'ensemble des organismes publics.

En parallèle à cette réforme qui demeure, sommes toutes, d'ordre normatif, il fallait lui donner un contenu concret au plus près de la

réalité du terrain, de la faire vivre, pour en faire un des leviers majeurs d'amélioration des conditions de financement des marchés publics.

C'est d'ailleurs dans cette optique, qu'il a été jugé nécessaire de mettre en place en parallèle au régime de nantissement des marchés publics, un dispositif d'avances sur marchés publics objet du décret n° 2.14.272 du 14 mai 2014.

De même et dans le sillage du renforcement et de la rénovation des modes et des mécanismes juridiques de financement des marchés publics, les pouvoirs publics avaient procédé à une restructuration organique, fonctionnelle et financière de l'une des principales institutions intervenant dans le financement de la commande publique, en l'occurrence FINEA ou l'ex. Caisse marocaine des marchés.

C'est dire si besoin est, que la volonté était certes là pour aller de l'avant dans le sens d'une amélioration en continu de notre système de financement des marchés publics, mais il est nécessaire d'aller au-delà de cette réforme pour trouver des mécanismes de financement rénovés des marchés publics.

III. Quelles perspectives d'amélioration du régime de nantissement des marchés publics ?

Rénové et modernisé depuis presque 8 ans, le régime de nantissement des marchés publics doit répondre aux nouvelles exigences de l'évolution de l'environnement juridique, économique et financier, en consolidant encore plus le jalon important franchi en 2015 en termes de garanties et d'exécution des marchés nantis.

Des avancées enregistrées et des progrès ont été réalisés, en si peu de temps, pour atteindre les objectifs assignés initialement audit régime visant notamment, à permettre aux organismes bancaires d'apporter leurs concours dans des conditions satisfaisantes aux titulaires des marchés publics et à assurer une meilleure sécurisation du système de financement desdits marchés et des règles et des procédures de notification des actes y afférents.

Cependant, il est indubitable que la révision de ce régime s'impose en vue de garantir davantage l'efficacité requise pour faciliter l'accès des entreprises, notamment les PME au financement de ces marchés dans un contexte post-crise sanitaire difficile qui milite en faveur de la dynamisation de l'investissement pour relancer l'économie nationale.

Cette révision est devenue une nécessité qui s'inscrit d'ailleurs en droite ligne des objectifs déclarés du gouvernement tendant à la mise en place d'une nouvelle génération de réformes des marchés publics en général et de nantissement en particulier, à même de répondre aux attentes légitimes des organismes publics à savoir l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements et établissements publics, des titulaires des commandes publiques et des organismes intervenant dans le financement des marchés publics.

Cela passerait notamment, par l'exploration de la possibilité de rendre plus pertinente la cession de créances sur marchés publics, en optant pour un système plus ou moins similaire à la cession de créances professionnelles qui correspond à un escompte des créances cédées sous une forme simplifiée, par voie de bordereau.

Il s'agit d'un type de «crédit professionnel» dont l'objectif est de permettre à l'entreprise bénéficiaire de percevoir immédiatement le montant proposé. Le crédit accordé peut être effectué de deux manières, soit sous forme d'escompte, soit sous forme d'avance.

La définition et les modalités pratiques de cette forme de cession de créances professionnelles dans le droit marocain sont précisées au niveau des articles 529 à 536 bis du titre VII, consacrés aux contrats bancaires dans le livre IV réservés aux contrats commerciaux (dispositions générales) de la loi n° 15-95 formant code de commerce.

Ainsi, l'article 529 dudit code, tel qu'il a été modifié et complété, dispose ce qui suit :

«Toute personne physique, dans l'exercice de son activité professionnelle, ou toute personne morale, de droit privé ou de droit public, peut céder, par la seule remise d'un bordereau à un établissement bancaire, toute créance détenue sur un tiers, personne physique dans l'exercice de son activité professionnelle, ou personne morale de droit privé ou de droit public.

La cession transfère à l'établissement cessionnaire la propriété de la créance cédée soit en contrepartie de l'avance de tout ou partie de son montant, soit en garantie de tout crédit que l'établissement a délivré ou délivrera au cédant.

«La cession des créances professionnelles, à titre de garantie, est opposable aux tiers à compter de la date de son inscription au registre national électronique des sûretés mobilières».

Il convient de rappeler à ce sujet, que lors de la préparation de la refonte du Dahir de 1948, il y avait



une option dans le projet initial visant une réforme globale de la garantie de base représentée par le nantissement des marchés publics, en concertation avec l'ex-Caisse marocaine des marchés (actuellement FINEA), -en tant qu'acteur facilitant l'accès au financement et à la commande publique-, permettant la possibilité de cession des créances sur marchés, avec plein effet et sans réserve, en s'inspirant du système français connu sous le nom de «loi Dailly», adapté aux spécificités nationales et aux systèmes juridiques, financiers et administratifs intérieurs du pays³.

Cependant, la proposition formulée à l'époque d'adapter la cession de créance professionnelle à la spécificité des marchés publics n'a pas été retenue pour les raisons ci-après :

-la cession de créances sur marchés publics «avec plein effet et sans réserve» reviendrait à abandonner notamment, les privilèges du Trésor pour les impôts et taxes assimilées prévus par le code de recouvrement des créances publiques, et le privilège des frais de justice et le privilège des ouvriers et des employés en cas de redressement ou de liquidation judiciaire de l'employeur pour le paiement des salaires et indemnités dus par ce dernier conformément aux articles 382, 383 et 384 de la loi n° 65-99 formant Code du Travail;

-la cession de créances sur la base des marchés signés poserait également des problèmes dans la mesure où il s'agit de cession sur des créances qui ne sont pas encore nées d'une part, et que cette cession poserait des difficultés en cas d'inexécution ou d'exécution partielle du marché public.

Par ailleurs, et dans la perspective d'amélioration du régime de nantissement, la révision du dispositif actuel constituant une partie de l'arsenal juridique régissant les marchés publics, devrait étendre son champ d'application au-delà des marchés publics pour englober les autres composantes de la commande publique notamment, les contrats de partenariat public-privé (PPP), les contrats de gestion déléguée de services et d'ouvrages publics, les conventions ou contrats passés dans les formes et selon les règles du droit commun, et les bons de commande.

De même, il devient de plus en plus urgent, d'ailleurs la TGR y travaille résolument, d'opter pour une dématérialisation totale du nantissement sur les marchés publics. Cette dématérialisation consoliderait davantage la simplification des circuits et des procédures et la modernisation des modalités de notification des actes liés au nantissement des marchés, générerait une économie de coûts pour le maître d'ouvrage et pour les entreprises et le secteur bancaire et

aboutirait à une réduction des délais et surtout, à plus de traçabilité et de transparence des actes accomplis dans le domaine de nantissement des marchés publics.

En outre, il faut continuer l'effort de sécurisation juridique du système de financement des marchés publics et des règles de notification et d'exécution des nantissements de tous les acteurs intervenants dans le processus notamment, le titulaire du marché; l'établissement de crédit qui bénéficie du nantissement, le maître d'ouvrage et le comptable assignataire ou la personne chargée du paiement comme tiers détenteur du gage... etc.

En définitive, et pour assurer plus de pertinence à notre régime de nantissement des marchés publics, il devient urgent et impératif de l'appréhender dans le cadre d'une vision globale, cohérente et inclusive de l'ensemble des modes de financement des marchés publics, de manière à assurer à ce qu'on pourrait appeler une sorte de «dosage savant» entre les différentes composantes de financement des marchés publics à savoir, le financement administratif (avances et acomptes) et le financement bancaire (nantissement et crédit documentaire), et les modes de financement alternatifs et innovants (partenariat public-privé, financement collaboratif ou participatif, emprunt obligataire, ... etc.).

3. Le régime de la cession de créance «Dailly» est défini par la loi du 2 janvier 1981 facilitant le crédit aux entreprises dont le principe a été posé au niveau de son art.1 :«Tout crédit consenti par un établissement de crédit à une personne morale de droit privé ou de droit public, ou à une personne physique dans l'exercice par celle-ci de son activité professionnelle, peut donner lieu au profit de cet établissement, par simple remise d'un bordereau, à la cession ou au nantissement par le bénéficiaire du crédit, de toute créance que celui-ci peut détenir sur un tiers.

Les créances nées ou à naître de l'exécution des marchés répondant à la définition de l'article 1er ci-dessus peuvent faire l'objet d'une cession ou d'un nantissement de créances dans les formes simplifiées prévues par la loi n° 81-1 du 2 janvier 1981 modifiée. La cession de créances s'effectue donc par la seule remise d'un bordereau dénommé «acte de cession de créances professionnelles» ou «acte de nantissement de créances professionnelles». Ce bordereau signé par le cédant est remis par celui-ci à l'établissement de crédit cessionnaire.

مساهماتكم
عبر الإنترنت

للسندوق الخاص عدد 126

ΣΘЖ.ΟΙ ΙΙΩ!

⊙ †‡•0•0† | †‡•†‡0†‡†

Σ:†‡‡‡ †‡‡‡ ⊙ †‡‡‡: 126

Vos contributions
en ligne

Au fonds spécial N°126

Your contributions
online

to the special account N°126



الخزينة العامة للمملكة
ROYAUME DU MAROC
TRESORERIE GENERALE DU ROYAUME

لنكن متضامنين مع ضحايا الزلزال

•∧ •KK" IC∂•∪•⊙ ∧ ∂:†‡‡‡⊙ | ∂:†‡‡‡∧∂

Soyons solidaires avec les victimes du tremblement de terre

Show solidarity towards earthquake victims

Le financement concessionnel des marchés publics : un outil à valoriser



Abdelmajid Charif BOUTAQBOU
Ancien Directeur du Contrôle,
de l'Audit et de l'Inspection à la TGR

Introduction

Les marchés publics sont l'un des modes les plus importants de gestion et d'exécution de la dépense publique et un instrument de réalisation de la politique de l'Etat en termes de construction des infrastructures et d'acquisition des moyens de fonctionnement des services publics.

Ils constituent donc, le procédé qui permet aux organismes publics de réaliser leurs commandes dans un cadre contractuel et concurrentiel avec des prestataires privés. Ainsi, les marchés publics sont un moyen de redistribution de la richesse nationale et le domaine d'activité par excellence de l'entreprise nationale notamment, la très petite entreprise et la petite et moyenne entreprise (TPE/PME).

C'est en effet, la prise de conscience du rôle déterminant que jouent les marchés publics en matière de développement économique, de croissance et de création de richesses¹ qui a présidé aux réformes structurantes, globales et multidimensionnelles qui ont été menées ces dernières années par les pouvoirs publics dans ce domaine.

En termes budgétaires, les marchés publics représentent 20% du produit intérieur brut et plus de trois cents (300) milliards de dirhams de crédits d'investissement mobilisés en 2023 par les organismes publics (ministères, entreprises

et établissements publics et collectivités territoriales), dont cent quarante milliards de dirhams pour les seuls établissements et entreprises publics. A titre de comparaison, les marchés publics ne représentent que 14% du PIB dans les pays de l'Union européenne et seulement 11% dans les pays de l'OCDE.

C'est donc un domaine à forts enjeux économiques et financiers, qui suscite de plus en plus l'intérêt de l'opinion publique qui jauge à travers ses modes de gestion le degré de transparence des procédures de la dépense publique et l'intégrité des acteurs qui y interviennent, et qui focalise en outre l'attention des organes de contrôle et de gouvernance compétents pour plus de rationalisation et de transparence de la gestion des deniers des contribuables.

C'est dans ce souci d'optimisation des coûts des achats publics que les pouvoirs adjudicateurs doivent, avant tout appel à la concurrence ou toute négociation, établir avec toute la diligence qui se doit, une estimation du coût des prestations à réaliser et s'assurer de l'existence des crédits budgétaires suffisants, à même d'honorer les engagements pris au titre des marchés publics avec leurs cocontractants et de garantir la régularité budgétaire des dépenses y afférentes.

C'est en effet, l'objet de l'article 6 du décret du 8 mars 2023 relatif aux marchés publics qui stipule qu'

«avant tout appel à la concurrence ou toute négociation, le maître d'ouvrage établit une estimation du coût des prestations à réaliser, en fonction des caractéristiques et de la consistance de ces prestations, des prix pratiqués sur le marché et des considérations et sujétions se rapportant, notamment, aux conditions et au délai d'exécution.

L'estimation du coût des prestations peut, également, être établie sur la base de référentiels de prix lorsqu'ils existent.

L'estimation établie conformément aux dispositions du présent article reprend les différents prix contenus, selon le cas, dans le bordereau des prix-détail estimatif, le bordereau des prix, le détail estimatif et le bordereau du prix global. Le montant total de l'estimation s'entend toutes taxes comprises. Lorsque le marché est alloti, le maître d'ouvrage établit une estimation pour chaque lot.

L'estimation est consignée sur un support écrit, signé par le maître d'ouvrage et conservé dans le dossier du marché».

L'établissement de l'estimation permet ainsi aux donneurs d'ordre de réserver, dans le cadre d'une programmation budgétaire, les crédits nécessaires à la réalisation de la prestation objet du marché public et à la rémunération du titulaire dudit marché. Quid donc de la programmation budgétaire des marchés publics ?

1. Intervention de M. Noureddine BENSOUA à la journée d'étude organisée par la Chambre des Conseillers sur le thème «commande publique : vecteur de développement économique et social», le 12 juillet 2019.

I- La programmation budgétaire des achats publics

La programmation budgétaire des marchés publics est une condition sine qua non de la maîtrise par les donneurs d'ordre du processus de réalisation des projets publics et de rationalisation des dépenses publiques y afférentes en procédant notamment, à la réservation préalable des crédits budgétaires les concernant.

Les crédits budgétaires à réserver doivent ainsi, être prévus par la loi de finances de l'année considérée, pour les services de l'Etat et par les budgets des autres entités publiques, tant en crédits de paiement pour les prestations ou les parties des prestations à réaliser durant l'année, qu'en crédits d'engagement pour les grands projets dont la réalisation s'étale sur plus d'une année budgétaire.

Cette programmation permet également à ces donneurs d'ordre d'établir les programmes prévisionnels des marchés publics qu'ils comptent passer durant l'année budgétaire. Ces programmes qui sont prévus par le décret relatif aux marchés publics en consécration des principes de gestion prévisionnelle pluriannuelle des finances publiques initiés par la loi organique relative à la loi de finances², doivent être publiés par les maîtres d'ouvrages au début de chaque année budgétaire notamment dans le portail des marchés publics³.

Les programmes prévisionnels des marchés publics permettent en outre aux opérateurs économiques d'avoir une visibilité à terme sur

les projets que comptent lancer les maîtres d'ouvrages et de s'y préparer en conséquence, en termes de moyens techniques, humains et financiers à mobiliser.

Ceci dit, la réservation préalable des crédits budgétaires témoigne de **l'exclusivité de la rémunération des prestataires** titulaires des marchés publics par les maîtres d'ouvrages concernés comme seule source de financement des achats publics.

En effet, cette exclusivité est la résultante de la définition même du marché public prévu par le décret du 8 mars 2023 qui précise que « le marché public est **tout contrat à titre onéreux conclu entre, d'une part un maître d'ouvrage et d'autre part une personne physique ou morale** appelée entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services et ayant pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures ou la réalisation de prestations de services»⁴.

C'est cette définition qui est consacrée également à l'international, et à titre d'exemple, la directive de l'Union européenne du 26 février 2014 précise dans son article 2 alinéa 5 que les marchés publics sont «**des contrats à titre onéreux conclus, par écrit, entre un ou plusieurs opérateurs économiques et un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs** et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services»⁵.

En France, les marchés publics sont définis par le décret n° 2006-975

du 1er août 2006 portant code des marchés publics tel que amendé en 2015 comme étant «**des contrats conclus à titre onéreux** entre les pouvoirs adjudicateurs et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures et de services».

Toutefois, c'est en raison de la croissance sans cesse des besoins du pays en matière d'infrastructures et de moyens de fonctionnement des services publics, couplée à la rareté des ressources financières publiques et à la complexité des projets à financer, que les pouvoirs publics ont commencé à chercher des instruments alternatifs de réalisation ou de financement de ces projets, en mettant à contribution les opérateurs économiques privés nationaux ou étrangers dans le cadre notamment des contrats de partenariat public-privé ou de gestion déléguée.

Pour ce qui est du domaine des marchés publics, l'introduction depuis de 2007, dans le décret les régissant, de la possibilité pour le maître d'ouvrage de prévoir parmi les critères du choix de l'offre du concurrent, à retenir comme attributaire du marché, **de l'offre de financement à des conditions avantageuses**, s'inscrit dans cette quête par les pouvoirs publics d'autres moyens de financement à même de soulager les finances publiques et de diversifier les sources de financement des projets publics.

Qu'en est-il de la mise en œuvre effective de cette disposition de financement concessionnel qui a été reprise dans le décret du

2. La loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances promulguée par le dahir n°1-15- 62 du 2 juin 2015.

3. Article 14 du décret du 20 mars 2013.

4. Article 4 du décret du 8 mars 2023.

5. Directive n° 214/ 24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics.

20 mars 2013 et confirmée par le décret du 8 mars 2023 et qui s'ajoute aux instruments classiques de financement des achats publics ?

II- Les outils classiques de financement des marchés publics

D'aucun s'accordent que le système de financement des marchés publics est orienté essentiellement vers la prise en charge des besoins des opérateurs économiques privés qui prennent part aux appels à la concurrence lancés par les maîtres d'ouvrages relevant de l'Etat, des entreprises et établissements publics et des collectivités territoriales.

Ces modes de financement classiques assurés par des organismes financiers agréés font l'objet des autres contributions publiées dans ce numéro d'Al Khazina, que ce soit les banques commerciales, FINEA ou autres institutions financières.

Ces modes portent en effet, sur les avances accordées au titulaire d'un marché public qui les sollicite conformément aux dispositions du décret du 14 mai 2014, sur les garanties financières accordées aux concurrents et aux titulaires des marchés publics au titre de cautionnements régies par le dahir n° 1-56-211 du 11 décembre 1956 et sur le nantissement des marchés publics⁶ conformément aux dispositions de la loi n° 112-13 du 19 février 2015.

La question qui s'est posée depuis la réforme du décret relatif aux marchés publics en 2007 est celle de chercher de nouveaux modes de financement qui répondent aux besoins non seulement des

opérateurs économiques, mais aussi à ceux des administrations publiques, des besoins autres que le budget de l'Etat et les budgets des établissements publics et des collectivités territoriales.

C'est en effet dans l'objectif de soulager les finances publiques, dans un contexte caractérisé par la rareté croissante des ressources financières des donneurs d'ordre et par la complexité des montages financiers de certains projets ambitieux d'infrastructures, qu' a été introduit dans le décret relatif aux marchés publics du 5 février 2007 le mécanisme de financement concessionnel des marchés publics et qui a été repris dans le nouveau décret du 8 mars 2023.

III- Présentation du mécanisme de financement concessionnel des marchés publics

Le nouveau décret du 8 mars 2023 relatif aux marchés publics prévoit dans son article 168 que «l'offre de financement à des conditions avantageuses, présentée dans le **cadre de financements concessionnels, peut être retenue parmi les critères de choix et de classement des offres** dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article 21 du présent décret.

Les modalités d'application des dispositions du premier alinéa du présent article sont définies par arrêté du ministre chargé des finances».

C'est dire, selon cette disposition, que l'offre de financement d'une partie ou de la totalité du marché public à des conditions

avantageuses présentée par un concurrent peut être retenue par le maître d'ouvrage comme critère déterminant du choix de ce concurrent comme attributaire du marché.

Les modalités de déclinaison de cette disposition par les commissions d'évaluation et de jugement des offres ont été précisées dans le projet d'arrêté du ministre chargé des finances⁷ qui a été publié dans le site du Secrétariat général du gouvernement en 2014 pour consultation, en application des dispositions du décret du 21 mai 2009 qui a institué la procédure de publication des projets de textes législatifs et réglementaires.

En effet, ce projet d'arrêté prévoit que l'offre de financement à des conditions avantageuses présentée dans le cadre de financements concessionnels peut être retenue par le maître d'ouvrage comme critère de choix et de classement des offres des concurrents dans le règlement de consultation du marché.

Dans ce cas, le maître d'ouvrage est tenu de préciser les critères spécifiques à ce financement dans le cadre d'un pourcentage de financement du montant du marché par les concurrents en monnaie nationale ou en devise.

Le projet d'arrêté précise en outre, que l'offre de financements concessionnels peut être proposée par les concurrents **sous forme d'un prêt à des conditions avantageuses ou d'un don**.

Les critères spécifiques à prévoir par le maître d'ouvrage dans le règlement de consultation peuvent porter, en vertu du projet d'arrêté, sur le taux d'intérêt, le délai de

6. La loi n° 112-13 relative au nantissement des marchés publics promulguée par le dahir n° 1-15-05 du 19 février 2015.

7. Projet d'arrêté du ministre de l'économie et des finances N°831-14 relatifs aux marchés attribués sur la base de financements concessionnels.

grâce, la durée et les modalités de remboursement et les frais financiers dans le cas d'un prêt et sur les conditions de versement et de décaissement dans le cas d'un don.

Ce projet a clarifié en outre, les modalités de mise en œuvre de ce financement concessionnel, qui doit être réservé aux seuls marchés de travaux et de fournitures, en précisant que le concurrent qui présente une offre de financement concessionnel doit produire dans son offre financière un engagement annexé à cette offre, dûment signé par son organisme de financement comportant tous les éléments nécessaires à même d'en apprécier la portée⁸.

Enfin, ce projet d'arrêté conditionne le recours par les maîtres d'ouvrages à ce critère qui porte sur l'offre de financement à des conditions avantageuses sous forme de financements concessionnels, par **l'obtention d'une autorisation préalable du ministre chargé des finances**.

IV- L'offre de financements concessionnels : quelle portée et quelles limites ?

Si on revient à la définition du marché public indiquée ci-dessus, qui précise que le marché public est tout contrat à titre onéreux conclu entre, d'une part, par un maître d'ouvrage et d'autre part, par un prestataire ayant pour objet l'exécution de la prestation objet du marché, il en ressort que **la rémunération de la prestation à réaliser au titre d'un marché**

public est à la charge exclusive du donneur d'ordre.

La question se pose ainsi sur le financement concessionnel qui peut être proposé par les concurrents, sous forme de don ou de prêt, en vertu de l'article 168 du décret du 8 mars 2023 régissant les marchés publics : est-ce une entorse à la règle du financement de ces marchés par les crédits budgétaires ouverts par la loi de finances de l'année pour rémunérer le titulaire qui exécute la prestation ?

Est-ce que ce don ou ce prêt concessionnel⁹, une fois retenu, doit être budgétisé comme les autres dons ou prêts que contractent ou reçoivent les administrations publiques et qui sont ouverts dans leurs budgets sous forme de crédits supplémentaires au titre des rubriques budgétaires concernées ?

La réponse à ces questions devra, a priori, faire l'objet de l'autorisation préalable obligatoire du ministre chargé des finances que doit solliciter tout maître d'ouvrage qui décide de recourir à ce mécanisme de financement concessionnel, et dont les modalités d'application devront être explicitées par l'arrêté du ministre .

Si ces questions se posent pour le financement concessionnel des marchés publics, tel n'est pas le cas pour les contrats de partenariat public-privé régis par la loi n° 86-12 qui dispose dans son article premier que «le contrat de partenariat public-privé est un contrat de durée déterminée, par lequel une

personne publique confiée à un partenaire privé la responsabilité de réaliser une mission globale de conception, **de financement de tout ou partie**, de construction ou de réhabilitation, de maintenance et/ ou d'exploitation d'un ouvrage ou infrastructure ou de prestation de services nécessaires à la fourniture d'un service public».

D'autant plus que cette loi stipule dans son article 2 que les projets de contrats de partenariat public-privé doivent faire l'objet d'une évaluation préalable qui tient compte notamment «...de la complexité du projet, de son coût global pendant la durée du contrat, du partage des risques y afférents....., ainsi que **des montages financiers du projet et de ses modes de financement**».

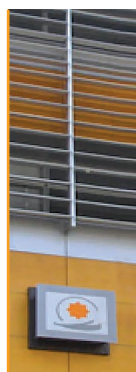
Enfin, la loi n°86-12 prévoit dans son article 12 que le contrat de partenariat public-privé doit comporter **une clause obligatoire relative aux modalités de financement de la prestation** objet du contrat et une clause relative au partage des risques entre le donneur d'ordre public et le prestataire privé.

Ainsi, la possibilité de financement par le prestataire de la totalité ou d'une partie de la prestation est l'essence même du partenariat entre le secteur public et le secteur privé.

Quant au financement des marchés publics par les prestataires privés, il n'est, en principe, «qu'une opération qui consiste à se procurer des ressources monétaires pour la réalisation

8. Le prêt concessionnel est un prêt à des conditions préférentielles et dont le taux d'intérêt est inférieur aux taux du marché : (Site de l'Agence Française de Développement).

9. La loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé promulguée par le dahir n°1-14-192 du 24 décembre 2014 .



d'un projet et qui permet auxdits prestataires de soumissionner aux appels d'offres, en apportant des garanties délivrées par leurs banques respectives, d'exécuter leurs contrats et d'honorer leurs engagements envers les autorités contractantes»¹⁰.

Les banques interviennent ainsi dans le financement des marchés publics en se portant, caution des entreprises cocontractantes ou en leur accordant des crédits de trésorerie malgré les énormes risques qu'elles sont obligées de limiter au maximum¹¹.

La question se pose donc, sur la place du financement concessionnel de ces marchés publics qui peut être retenu comme critère de choix des concurrents qui le proposent dans leurs offres financières, ainsi que sur sa portée et ses limites.

Peut-on réellement le mettre en œuvre ? Est-ce que les maîtres d'ouvrages sont bien outillés pour prévoir avec précision dans les règlements de consultation le critère relatif à l'offre de financement à des conditions avantageuses, présentée dans le cadre de financements concessionnels, pour l'évaluation et le jugement des offres des concurrents par les commissions d'appel à la concurrence ?

Est-ce que ces commissions disposent de l'expertise nécessaire pour évaluer ces offres de financement et leurs répercussions à terme sur les finances de l'Etat, de l'établissement public ou de la collectivité territoriale concernés ?

La réponse à ces questions est d'autant plus difficile que depuis le décret de 2007 jusqu'à nos jours, il y a pas eu de recours à ce mécanisme de financement alternatif des marchés publics et que les maîtres d'ouvrages demeurent encore très réticents pour l'expérimenter.

Personne n'a voulu s'aventurer et recourir à un mécanisme de financement dont les contours notamment de la gestion financière ne sont pas encore assez clairs (budgétisation, engagement, paiement...), surtout en l'absence de la publication au Bulletin officiel de l'arrêté d'application de cette disposition.

La nouvelle réforme du décret des marchés publics¹² qui prévoit la même disposition relative à ce financement concessionnel est donc l'occasion idoine pour expliciter ce mécanisme novateur de financement des achats publics dans le cadre du projet d'arrêté qui devra en fixer les modalités et les conditions de mise en œuvre, tant par les commissions d'évaluation et de jugement des offres, que par les maîtres d'ouvrages et leurs services ordonnateurs en termes notamment, de gestion budgétaire et comptable de ce financement.

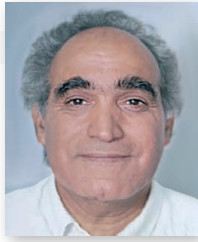
En outre, un programme de formation des acteurs intervenant dans ce domaine, qu'ils soient des maîtres d'ouvrages, des comptables publics ou des contrôleurs financiers et des prestataires privés, est à préparer et à réaliser dès l'entrée en vigueur du nouveau décret des marchés publics du 8 mars 2023.

De même, un effort de communication et de vulgarisation de cet instrument est à déployer par les services concernés du ministère de l'économie et des finances pour en faire un support d'appoint qui participe aux efforts budgétaires des pouvoirs publics en matière de financement des commandes publiques.

10. Girolle Benia Sende : Les différentes étapes du financement d'un marché public par les banques commerciales : Mémoire du Master en passation des marchés publics –ISM de Dakar –Sénégal.

11. Idem.

12. Le décret n° 2-22-431 relatif aux marchés publics du 8 mars 2023.



Mohamed NABIH
ancien responsable à la TGR

Les marchés publics : entre la cession de créances sur marché et la cession du contrat de marché

Les ressources que le titulaire du marché entend mobiliser pour financer l'opération faisant l'objet d'un marché public peuvent être de différentes natures: ce sont soit des fonds propres, soit des ressources extérieures, qu'elles soient publiques ou privées.

Lorsque les entreprises répondent à des marchés publics, les retards de paiement restent un souci puisqu'elles doivent trouver rapidement l'argent nécessaire pour faire face à des dépenses urgentes (par exemple, pour l'achat de matériaux de construction ou le paiement des salaires).

Le titulaire d'un marché public approuvé et dont les conditions de paiement ont été agréées peut céder la créance qu'il détient sur un maître d'ouvrage à un établissement de crédit ou à un fournisseur pour obtenir des liquidités ou des fournitures.

A cet effet, pour répondre à ces urgences, la réglementation prévoit la possibilité pour le titulaire du marché de céder ces créances et non son marché. Une telle mesure permet au titulaire du marché public de céder ses créances à un établissement de crédit : il s'agit soit du nantissement, soit de la cession de créance au profit d'un établissement de factorage. Le titulaire peut céder ses créances, mais nullement le marché.

La cession des créances dans le droit marocain est une théorie autonome, indépendante et distincte, portant sur le transport

ou sur la cession de créance au titre du transport des obligations, en considérant que la créance est un bien ; ceci étant, le plus important, c'est l'aspect pratique de cette théorie ou de ce contrat. L'enjeu est d'analyser ce contrat de cession de créance, en tant que moyen utilisé dans les relations contractuelles quotidiennes, plus qu'une théorie qui s'appuie sur des principes inspirés de l'aspect matériel d'un système fondé sur le patrimoine financier des personnes appelées à entretenir des relations contractuelles, plutôt que sur l'aspect personnel de l'engagement.

C'est un mécanisme qui opère une transmission du lien de droit existant entre deux personnes (débiteur et créancier) par un changement de créancier.

Mais s'il est admis que la créance puisse se transmettre à titre particulier, sa cession suppose le respect de certaines formalités. Cette exigence légale a pour double but de prévenir le débiteur cédé et toute autre personne intéressée à connaître l'actuel créancier atteint. Quelles sont les caractéristiques de la cession de créance en droit marocain, et peut-on, dès lors, se satisfaire d'un système qui ne rend qu'un service limité par rapport au formalisme excessif qu'il suppose ?

I- Un financement des marchés publics à géométrie variable

Le dispositif qui permet de financer l'exécution du marché dans de

bonnes conditions porte sur deux solutions : le nantissement et la cession de créance : deux modes de financement qui se ressemblent, mais avec deux supports juridiques différents.

La première solution concerne le nantissement de créance prévu par la loi no 112-13 du 19 février 2015. Le nantissement est un contrat qui permet à une entreprise titulaire d'un marché public de donner en gage la créance qui résultera de l'exécution de ce marché public à un établissement bancaire qui le financera.

La deuxième solution porte sur la cession de créance, encadrée par le Code des Obligation et des Contrat (DOC) du 12 août 1913, notamment les articles 189 à 208, ainsi que la loi no 15-95 du 1er août 1996 formant Code de Commerce, notamment les articles 529 à 536.

La cession de créance est une **convention** par laquelle le titulaire du marché public transmet sa créance résultant de l'exécution du marché à un tiers, ce qui permet à l'entreprise de céder cette créance à un établissement de crédit ou à un fournisseur pour obtenir des liquidités ou des fournitures. L'article 529 du Code de Commerce prévoit que seules peuvent être cédées les créances détenues par le client sur une personne morale de droit public ou de droit privé.

Le nantissement et la cession de créance sont tous deux des emprunts garantis. Cependant, une mince ligne de **différence** existe

entre les deux termes. En effet, **céder des créances** signifie fournir des **créances** comme garantie pour le prêt, ce qui indique que les montants reçus doivent être utilisés pour rembourser la dette.

Quand l'entreprise décide de s'adresser à une banque pour céder ses créances, elle a le choix entre le recours à un **nantissement et une cession de créance**. La banque, en contrepartie de cette créance, lui verse le montant des sommes cédées sous déduction de la rémunération du service rendu et des intérêts à courir jusqu'à la date d'échéance des créances transmises. **C'est là une procédure plus longue**, puisqu'il faut faire mandater lesdites créances par l'ordonnateur, puis en transmettre le montant au comptable qui le vire à la banque cessionnaire.

En revanche, l'opération **de cession des créances** professionnelles correspond à un **escompte des créances** cédées sous une forme simplifiée. C'est donc un type de **crédit professionnel** dont l'objectif est de permettre à l'entreprise bénéficiaire de percevoir immédiatement le montant proposé. Cette opération est également appelée l'affacturage.

En effet, les entreprises qui travaillent pour des marchés publics peuvent trouver du financement par **l'affacturage** pratiqué au Maroc, le **reverse factoring** ou la **titrisation**. Une mention succincte pour évoquer la loi Dailly n° 84-46 du 24 janvier 1984 appliquée en France.

1- L'affacturage

Dans le schéma d'affacturage simplifié, le cédant indique le montant du financement, qui est de 80 % de la facture ou du décompte. Ce dispositif fonctionne pour les entreprises de toute taille.

Le but de l'affacturage des marchés publics est de régler une facture, par le biais d'un décompte par avance sous deux jours. La facture ou le décompte doit être validé par le donneur d'ordre ou l'architecte chargé de la maîtrise d'œuvre des travaux. Une fois que la facture validée est reçue, le financement est déclenché, en vue d'un virement sur le compte bancaire du titulaire du marché dans un laps de temps raisonnable. Le paiement des factures de marché public est parfaitement maîtrisé par les sociétés d'affacturage.

Avec l'affacturage pour les marchés publics, le **reverse factoring** est vraiment un moyen efficace pour financer les besoins de fonds de roulement. Cette opération est réalisée en réduisant les conditions de paiement des titulaires du marché. Lorsque l'entreprise réalise des prestations pour l'administration, les délais de paiement sont souvent longs, mais l'affacturage permet de bénéficier de paiements des factures immédiats ; c'est donc un outil de gestion qui fait gagner du temps.

Comme prévu, l'établissement d'un contrat d'affacturage nécessite certaines formalités administratives. Une société d'affacturage peut demander à son client de fournir plusieurs documents pour établir un contrat de factoring pour un marché public et pour un financement. Comme on peut s'y attendre, il faut certains documents administratifs pour mettre en place un contrat d'affacturage :

- **les bilans comptables** (dont le bilan prévisionnel d'activité, éventuellement) ;
- **le Registre de Commerce (RC)**, un document attestant de l'immatriculation d'une société

commerciale au registre du commerce et des sociétés (RCS) ;

- **l'exemplaire unique du marché** : ce document est une copie de l'original du marché approuvé par l'autorité compétente, ce qui permet au titulaire du marché de céder ses créances ;
- le **décompte** et l'attestation des droits constatés : ce document atteste de la bonne réalisation des travaux, permettant à la société d'affacturage de procéder au financement.

2 - Le reverse factoring

Il existe aussi une autre solution encore plus avantageuse que l'affacturage qui est le reverse factoring, encadré par l'article 106 de la loi PACTE, en France (Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises)..Il s'agit d'une **alternative de paiement qui permet aux entreprises de solder un compte fournisseur par anticipation, sans recourir à leur trésorerie**. Cette solution a pour but de pallier le problème des délais de paiement, qui sont de plus en plus longs.

C'est un mode de cession de créance diligenté par le client et non par le fournisseur, contrairement à l'affacturage classique. Il offre l'avantage à l'entreprise titulaire du marché d'être **payée plus rapidement et sans risque de retards**.

Un contrat d'affacturage inversé passe généralement **par l'ouverture d'un compte bancaire partagé entre le client et le factor**. L'adoption du reverse factoring implique également la dématérialisation des factures.

Le reverse factoring apparaît comme une solution de

financement gagnant-gagnant qui facilite la gestion de trésorerie des entreprises et agit positivement sur le besoin en fonds de roulement (BFR) des fournisseurs.

La mise en place du reverse factoring nécessite **la création d'une plate-forme dématérialisée** par laquelle transite le dispositif d'affacturage et qui permet l'automatisation des échanges de documents. Il s'agit d'une alternative aux autres systèmes de paiement classiques des administrations, qui permet à une structure étatique ou non, de simplifier les procédures administratives et financières et d'offrir un **financement sur le fournisseur** (financement de la commande).

Contrairement à l'affacturage, nous sommes dans le schéma inverse : prenons l'exemple d'un ministère qui a besoin de financer très rapidement la commande de stocks de masques auprès de fournisseurs très divers. L'administration paiera, mais le temps d'obtenir le déblocage des crédits sera parfois « long ». Pour une question d'image, de réactivité et d'efficacité, le reverse sera donc la solution idéale.

Le factor ayant l'assurance d'être payée, il va se substituer à l'État pour financer, en lieu et place, le fournisseur.

L'affacturage inversé permet à l'acheteur de faire bénéficier ses fournisseurs d'un taux très avantageux, proche de ses propres conditions bancaires.

Le **fournisseur est libre de financer au cas par cas ses factures clients**. Ce programme de reverse factoring est de type collaboratif, car il repose sur le libre choix, pour le fournisseur, de l'utiliser et de choisir les factures

qu'il souhaite céder en fonction de ses besoins de trésorerie.

Pour le fournisseur, c'est l'avantage de proposer à ses partenaires un financement à taux réduit avec une garantie de paiement.

La mise en place du reverse factoring nécessite doit prendre en compte les éléments suivants :

- **Le coût de reverse factoring :**

La société d'affacturage, appelée également factor, se rémunère par le biais d'une **commission de financement et d'une commission de services**, à hauteur de :

- 0,1 % à 0,7 % pour la commission de services ;
- 0,5 % à 3 % pour la commission de financement.

- **La gestion d'un contrat de reverse factoring :**

La gestion financière des PME est souvent complexifiée par des délais de paiement longs de la part des clients professionnels.

Le reverse factoring apparaît comme une solution de financement gagnant-gagnant qui facilite la gestion de trésorerie des entreprises et agit positivement sur le besoin en fonds de roulement (BFR) des fournisseurs.

3 - La titrisation des créances commerciales

Liquider ses créances pour renflouer sa trésorerie, voici comment la titrisation des créances commerciales peut aider une entreprise à se refinancer.

Effectuer une **titrisation de créances commerciales** consiste à vendre une partie de son **portefeuille d'actifs** à des investisseurs. Il s'agit généralement des factures sur des services, des

prestations ou des biens qui sont en attente de règlement. Ce **montage financier** est courant en matière de **financement des entreprises**.

3-1 - Les principes de la titrisation

La **titrisation de créances commerciales** est un moyen pour un vendeur de lever des capitaux en vendant certains de ses actifs de créances commerciales - **titres financiers liquides** - à un Fonds commun de créances (FCC). Le produit du prêt ou du billet revient ensuite au vendeur en tant que produit de l'achat des créances clients. Cette titrisation est applicable à n'importe quel type de créances : créances commerciales, créances financières et créances hypothécaires.

3-2 - La procédure de la titrisation de créances commerciales

Comme mentionné précédemment, la titrisation de créances commerciales consiste à effectuer un transfert de **portefeuille d'actifs** vers un Fonds commun de créances (FCC) ou une entité ad hoc qui fait alors office d'intermédiaire. Les actifs correspondent aux créances de l'entreprise. Pour effectuer une titrisation de créances commerciales, les actifs sont préalablement sélectionnés en fonction des garanties avec des niveaux de risque et de rendement variables. Ils sont ensuite réévalués à une certaine valeur pour que la société qui rachète les actifs en tire un intérêt sur les marchés financiers.

Ces acheteurs d'actifs récupèrent en effet, après le **recouvrement des créances commerciales**, un bénéfice plus ou moins élevé en plus du capital investi.

3-3 - Les avantages de la titrisation des créances commerciales

Le plus grand **avantage de la titrisation des créances commerciales** est qu'elle crée de la liquidité sur le marché pour les actifs titrisés. Cela aide l'entreprise ayant une dette dans ses livres à la retirer de son bilan. En même temps, elle obtient un nouveau financement à la place de sa créance.

Effectuer une titrisation des créances commerciales permet donc à l'entreprise cédante de bénéficier d'un refinancement de crédit. Cette opération l'aide à recevoir immédiatement les liquidités dues sur ses créances commerciales, même si les délais de paiement peuvent être de 30 jours ou plus. En outre, la titrisation peut créer des opportunités pour une gestion plus efficace. Ces avantages découlent principalement de l'efficacité du capital de la titrisation et des **conditions du financement**.

Pour les investisseurs, les titrisations offrent des opportunités d'investissement uniques et des profils risque-rendement attrayants par rapport à d'autres classes d'actifs telles que les obligations d'État et d'entreprise. La titrisation permet également de structurer des titres présentant des échéances et des profils de risque de crédit différents à partir d'un même pool d'actifs.

3-4 - Les inconvénients de la titrisation des créances commerciales

Toutefois, dans le sillage de la crise, la titrisation de créances a été examinée de près, accusée d'avoir été l'une des principales causes de la prise de risque excessive et de l'instabilité financière. Bien que n'étant pas au cœur de la tourmente financière, la titrisation de créances de PME, dont l'essor avait commencé juste avant la crise, s'est interrompue ou a sensiblement reculé, affectée par contagion sur les marchés financiers et dans la perception du public.

4 - La subrogation est une cession de créance

Les liens entre subrogation et cession de créance sont étroits.

La «subrogation» est un mode de **transmission de créance**. C'est une opération juridique triangulaire. Le titulaire d'un droit de créance, appelé le subrogeant, transmet au bénéficiaire de la subrogation, appelé le subrogataire, la créance que le premier détient sur un tiers qui est son propre débiteur, dit le subrogé.

Prévu par l'article 212 du Code des Obligations et des Contrats, la subrogation **conventionnelle** signifie qu'une tierce personne

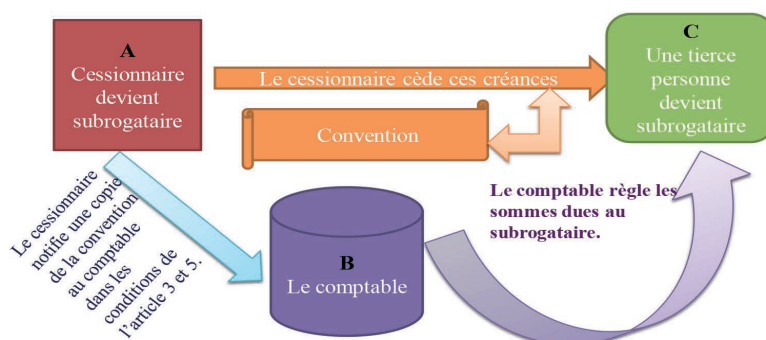
peut prendre l'initiative de régler un créancier en lieu et place du débiteur. Alors, cette tierce personne deviendra sous certaines conditions subrogée dans les droits du premier créancier à l'encontre du débiteur. Le subrogataire devient créancier du subrogé en lieu et place du créancier initial, le subrogeant. Le bénéficiaire de la subrogation ne peut exercer des droits et des actions que par ce moyen, qu'il a reçu du subrogeant et qu'il va exercer contre le débiteur de ce dernier. La subrogation se rapproche ainsi de la cession de créance, puisqu'il s'agit de la transmission d'un droit sur un débiteur.

La subrogation est un mécanisme juridique qui permet au créancier (A), qui est payé par une autre personne (B) que son débiteur (C), de transmettre ses droits à la personne qui l'a payé afin qu'elle puisse récupérer le paiement auprès de ce débiteur.

4-1 - Le principe de la liberté de la subrogation

La conclusion que l'on peut en déduire, c'est le principe de la liberté, pour le bénéficiaire d'un nantissement, de céder ses créances, qui sont en principe librement cessibles, puisque l'article 11 de la loi no 112-13 indique clairement que «Le bénéficiaire

Les acteurs de la subrogation



d'un nantissement peut céder tout ou partie de sa créance». En conséquence, toute clause qui serait introduite dans le marché pour prévoir la possibilité d'interdire au cocontractant la cession ou la subrogation à un tiers des créances qu'il détient sur un tiers, serait nulle et non avenue.

4-2 - Les effets de la subrogation

Quant aux effets de la subrogation, ils sont organisés par les articles 190 à 193 et 203 du DOC.

Toutefois, l'article 11, paragraphe 4 de la loi no 112-13 fait **obligation au bénéficiaire du nantissement**, qui doit **notifier** une copie de la **convention de subrogation au comptable assignataire**, dans des conditions analogues à celles qui portent sur les formes du nantissement, telles que prévues par l'article 3 de la loi sur le nantissement, et selon la même procédure préconisée par l'article 5 de la loi no 112-13.

5- La loi Dailly :

La loi Dailly du 2 janvier 1981, est une technique de crédit qui donne à des sociétés, à des entreprises personnelles, la possibilité de bénéficier auprès d'un établissement bancaire d'un crédit par **voie de bordereau**. Le crédit accordé peut être effectué de deux manières :

- **Sous forme d'escompte** : le compte de l'emprunteur est crédité du montant des factures ou des créances, déduction faite des agios.

- **Sous forme d'avance en compte**: l'emprunteur bénéficie d'une autorisation de découvert garantie par les créances cédées. L'avance est souvent matérialisée par l'ouverture d'un deuxième compte pour faciliter le suivi.

Certes la mobilisation financière des créances des clients dès facturation,

la simplicité, la rapidité, notamment une avance de trésorerie immédiate, constituent des avantages indéniables.

Toutefois, la loi Dailly présente un certain nombre de différences avec les autres formes de cessions ainsi que des inconvénients.

Les différences consistent en effet en ce que la cession Dailly et l'affacturage présentent certaines différences. Ces deux cessions sont toutes les deux des cessions de créance. Cependant, elles se distinguent sur quelques points clés :

- Tout d'abord, il faut noter que la **cession Dailly** se déroule entre une **entreprise et un établissement bancaire**, tandis que le contrat d'affacturage est établi entre **une entreprise et un factor**, c'est-à-dire un établissement de crédit spécialisé (certaines banques proposent ces contrats).
- Dans le cadre d'un contrat d'affacturage, le factor ne plafonne pas la cession. Ce n'est pas le cas avec **la cession Dailly**, où un renouvellement de l'autorisation est nécessaire **tous les ans**.
- Ensuite, dans le cadre du contrat d'affacturage, le cédant ne s'occupe pas du **post client** : il ne gère pas du tout le paiement des factures par les clients. Ce n'est pas le cas dans le cadre d'une **cession Dailly** puisque l'entreprise reste **garante des factures de ses clients**.

Pour ce qui est des **inconvénients**, les contraintes qui entourent ce système imposent de suivre avec précision la santé financière l'entreprise, que ce soit pour négocier le taux de la Dailly ou pour envisager des alternatives plus profitables.

II - Conditions de forme de la cession de créances

C'est un acte par lequel le titulaire du marché affecte ses «droits acquis» comme garantie auprès de l'établissement de crédit. Cela veut dire que la mise en gage, ou la cession, de créances signifie que l'entreprise utilise essentiellement ses **créances** comme **collatéral** pour obtenir des liquidités.

1- La créance doit être une sûreté réelle

Or, juridiquement parlant, on ne peut donner en gage que des droits qui constituent **une sûreté réelle**, et ce en vertu de l'article 190 du DOC, et les marchés constituent des titres de créances futures et peuvent être donnés comme gage pour obtenir des crédits bancaires. Cela signifie qu'un **marché qui n'est pas encore approuvé** ne peut pas faire l'objet d'un nantissement ou d'une cession de créance.

L'article 62 du CCAG-T du 02 juin 2016 comporte des nuances à ce sujet : «**En attendant l'approbation du décompte définitif**, le dernier décompte provisoire, établi sur la base des attachements et des éléments acceptés par le maître d'ouvrage et l'entrepreneur, **doit lui être réglé.**» Même dans ce cas, la créance est donc une sûreté réelle, puisque les trois principales conditions sont réunies : **la créance est certaine, liquidée et exigible.**

2- Un processus triangulaire

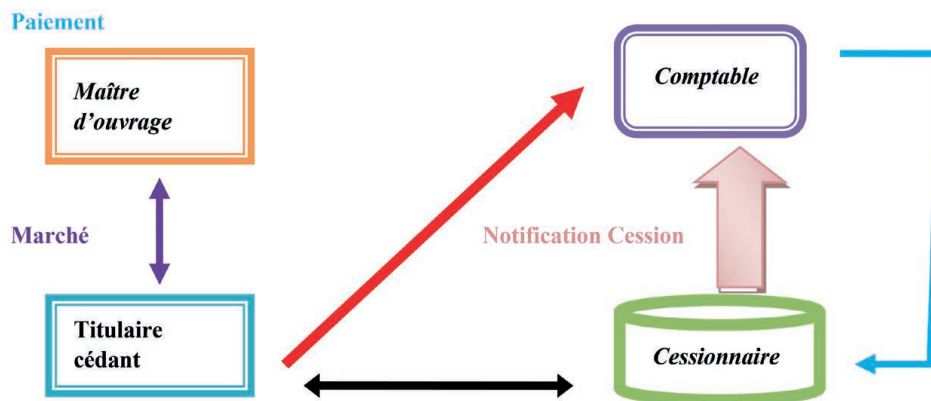
La procédure d'exécution de cession de créance fait intervenir le cédant, son débiteur cédé et la banque, qui est le cessionnaire. La cession entre le titulaire du marché et le cessionnaire produit tous ses effets juridiques entre les parties à partir du moment où elles sont

d'accord sur l'objet de la cession et son montant. Cela indique que l'acte de cession doit faire l'objet **d'un écrit**, sous peine de nullité; par voie de conséquence, l'acte de cession repose sur un **accord exprès des parties sur la chose et le prix**.

Le titulaire remet au cessionnaire l'exemplaire unique du marché ou un certificat de cessibilité. L'exemplaire unique est remis par le maître d'ouvrage au titulaire, à la demande de ce dernier. Cette obligation de remise de

l'exemplaire unique ou du certificat de cessibilité concerne tous les marchés, abstraction faite de leur mode de passation, dès lors que l'entreprise en fait la demande.

LA CESSION DE CRÉANCE ORDINAIRE



III- Conditions de fond de la cession de créance

Elle se définit comme l'acte juridique par lequel le créancier d'une obligation (cédant) transmet le lien de droit qu'il détenait contre son débiteur (débité) à un tiers acquéreur (cessionnaire). La cession de créance est assujettie à l'accomplissement de formalités qui sont soit des conditions de validité de l'opération, soit des conditions d'opposabilité de la cession de créance au cessionnaire.

1- Conditions de validité de la cession de créance

Les conditions de validité sont requises à peine de nullité. Ainsi, lorsqu'elles ne sont pas remplies, la cession est privée d'effets pour le passé et l'avenir.

C'est un acte consensuel comme

le contrat de vente, conformément aux dispositions du Code des Obligations et des Contrats (DOC), notamment l'article 19 et l'article 194. Ainsi, l'acte de cession repose sur un **accord exprès des parties sur la chose et le prix**.

2- Conditions d'opposabilité à cette créance

La combinaison des articles 195 et 199 du DOC implique que les parties doivent accomplir certaines formalités qui portent sur l'information du cessionnaire de la cession de créance, qui permettent qu'elle produise des effets juridiques à l'égard des tiers et du débiteur cédé, et qui exigent que la cession de créance soit signifiée au débiteur cédé. Mais aussi, ces formalités doivent permettre de s'assurer de l'acceptation non équivoque de la cession par le débiteur cédé.

«Le cessionnaire n'est saisi à l'égard du débiteur et des tiers que par la signification du transport faite au débiteur, ou par l'acceptation du transport faite par ce dernier.» A cet égard, nous attirons l'attention sur le fait que l'intégralité des opérations financières découlant de l'exécution de tout marché public, quels qu'en soient le montant et la forme, ressort de la compétence exclusive du comptable public concerné.

En conséquence, l'acte de cession de créance doit être signifié au comptable assignataire sous peine de nullité.

Cependant, certains exigent que le contrat de cession parvienne au comptable de la part du tribunal ayant enregistré l'acte de cession entre les deux personnes contractantes. Or force est de constater que cet **enregistrement au tribunal ne confère pas à l'acte de cession**

de créance les mêmes privilèges qu'un jugement qui a l'autorité de la chose jugée, prévue par les articles 428 du code de procédure civile et 451 du D.O.C.

Dans le même sens, il faut noter que le titulaire du marché reste responsable des montants qui pourraient être précomptés à la source, du fait des manquements à ses obligations ou des pénalités qui ont pu lui être infligées ou du fait des jugements rendu à son encontre. Une opposition du titulaire du marché à l'état exécutoire émis par la personne publique n'a pas d'effet suspensif dans la limite du montant ayant fait l'objet de la garantie au profit du cessionnaire.

C'est une situation qui implique que la personne publique doit refuser tout acte d'une cession de créance assortie des réserves qui empêchent l'application des règles de la comptabilité publique ou l'application des jugements rendus par les tribunaux.

3- Effets de la cession de créance

La cession de créance entraîne une substitution de créancier, c'est-à-dire que le cessionnaire remplace le cédant dans le rapport de droit existant à l'origine entre le cessionnaire et le cédant, conformément à l'article 194 et 200 du DOC. Cependant l'article 204 avertit que le cédant n'est pas garant de la solvabilité du cessionnaire.

IV- Juridictions compétentes pour connaître les conditions de la cession de créance

La condition de forme essentielle est que la cession de créance doit

se conclure par le biais d'un écrit, sinon elle encourt la peine de nullité. La même règle s'applique pour le nantissement de créance. On en déduit alors, que la validité de la cession passe par l'existence d'un contrat formellement écrit.

S'il est ainsi des principes de droit public qui «adaptent» le régime d'une cession de créances «publiques», se pose fatalement la question de savoir si la validité et/ou l'application de l'acte de cession de créance relève des juridictions administratives ou des juridictions judiciaires.

La jurisprudence, que ce soit au Maroc ou en France, a jugé qu'une délégation de créances «publiques» **relevait des juridictions judiciaires**, et ce au motif que l'acte par lequel une société titulaire «d'un marché public délègue le pouvoir adjudicateur pour le paiement de la créance due à son fournisseur est, eu égard à son objet purement financier, l'accessoire du contrat de fourniture et revêt, par suite, un caractère de droit privé».

Ce raisonnement – qui serait sans doute applicable par analogie à la cession de créance – suscite apparemment la réserve, à tout le moins lorsque la cession ou la délégation de créances apparaît comme un outil indispensable à la signature d'un contrat public et donc à la satisfaction de l'utilité publique qu'il porte..

V- Cession du contrat et cession de créance

L'article 27 du CCAG-T du 13 mai 2016 évoque la procédure de la cession du marché, qui doit être distinguée de la cession de créance. À cet égard, cet article prévoit que **«La cession du marché est interdite, sauf dans les cas de**

cession de la totalité ou d'une partie du patrimoine de l'entreprise titulaire à l'occasion d'une fusion ou d'une scission.

Dans ces cas, le marché ne peut être cédé que sur **autorisation expresse de l'autorité compétente**. Sur la base de cette autorisation, un avenant doit être conclu». La cession du marché, au sens de cet article, est l'acte par lequel un des contractant se substitue à un tiers qui prendra en charge, au lieu et à la place du titulaire initial, la poursuite de l'exécution du marché.

En revanche, ce qui est interdit par cet article, c'est la cession entre deux personnes distinctes sans cession d'actif, chaque entreprise gardant sa forme juridique. Le changement de cocontractant peut être considéré dans ce cas, comme une modification substantielle du contrat. C'est une opération de réattribution du marché et non une cession du marché, ce qui constitue une négation du principe de l'obligation de l'exécution personnelle des prestations dans un marché public. Dans ce cas, l'autorisation de l'administration est nulle et non avenue.

La cession du contrat correspond à la situation dans laquelle un contractant «cessionnaire» se substitue au titulaire du marché, «le cédant», qui perd la direction générale et la responsabilité de l'entreprise. En conséquence, cette cession ne peut être réalisée qu'avec l'accord explicite de l'organisme public sans qu'un nouveau contrat soit conclu. La modification affectant la personne du titulaire du marché s'effectue sur la base d'un **«avenant de transfert»**, avec toutes les formalités qui s'imposent.

Ceci implique que la cession du contrat obéit à trois critères cumulatifs :

- le contractant est remplacé par une tierce personne ;
- aucune modification des éléments essentiels ne peut être apportée au contrat essentiel ;
- l'autorisation préalable de l'organisme public est requise.

C'est grâce à ces critères que l'opération de cession du marché se distingue de la sous-traitance. Mais cette distinction pose en même temps la question de la possibilité de céder la totalité d'un marché sur la base d'un avenant, tandis que la sous-traitance ne peut concerner qu'une partie des prestations, sur la base d'un contrat.

1- Conditions de cession du marché

L'organisme public, avant de se prononcer en faveur d'une cession du marché, évalue l'opportunité de ce transfert au regard de la réglementation prévue, notamment le décret relatif aux marchés publics. En effet, le principe de la bonne gestion des deniers publics impose à la personne publique de s'assurer que le nouveau titulaire présente toutes les garanties nécessaires pour achever le marché.

À cet égard, sur le fond, la cession du contrat ne doit en aucun cas remettre en cause les éléments obligatoires et essentiels du contrat initial (objet du marché, durée, prix, nature des prestations) ni modifier substantiellement l'économie du contrat. Le cas échéant, l'organisme public doit rejeter cette cession.

Sur la forme, le cessionnaire doit répondre aux critères exigés par la réglementation sur les marchés publics, notamment les garanties professionnelles et financières prévues par les articles 24 et 25, afin de garantir la bonne exécution du contrat. La personne publique

contractante ne peut, dans ces conditions, refuser la cession d'un marché.

Cependant, si la cession du marché est refusée par l'organisme public, deux solutions sont envisageables : soit le titulaire initial continue sa mission d'exécution du marché, soit la personne publique prononce la résiliation du contrat initial.

2- Causes et effets de la cession du marché

Parmi les causes qui peuvent entraîner la cession du contrat figurent le décès ou la défaillance du cocontractant, ainsi que la modification du statut de l'entreprise. Il y a aussi les raisons économiques qui résultent d'une opération financière telle que la disparition de l'entreprise titulaire du marché par fusion, scission ou absorption engendrant la création d'une société nouvelle, cession d'actifs ou transmission de patrimoine à un tiers.

En outre, la reprise pure et simple d'un contrat de marché par une nouvelle personne morale n'est subordonnée qu'à une autorisation préalable de l'autorité compétente. Celle-ci n'est en droit de refuser cette procédure que si cette cession est de nature, soit à remettre en cause les éléments essentiels relatifs au choix du titulaire initial, soit à modifier substantiellement l'économie du contrat.

Une autre conséquence qui résulte de la cession du marché, c'est que ce transfert ne porte pas un effet novatoire, dans la mesure où il ne donne pas naissance à un nouveau contrat, puisque c'est le même contrat qui se poursuit. C'est seulement le titulaire qui change et remplace intégralement le cédant.

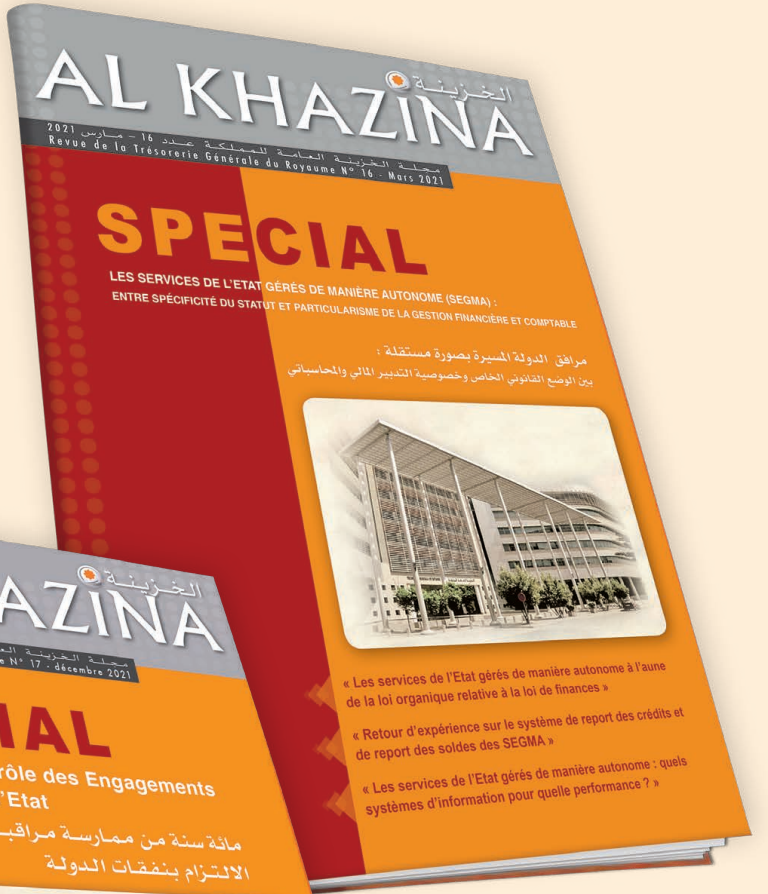
Aussi, la lecture du contenu de l'article 27 du CCAG-T permet de

conclure que la cession du marché porte sur l'ensemble des droits et obligations, puisqu'il est question de la cession du marché. Selon ses termes, le contrat serait un tout indivisible. Une cession partielle, même infime, du contrat, serait donc considérée comme une modification du contrat et non comme une cession. Bien entendu, ce transfert du marché s'effectue sur la base de l'article 50, paragraphe 3, alinéa 3 du CCAG-T, qui prévoit la conclusion d'un avenant.

Toutefois, le cessionnaire n'est pas responsable des faits antérieurs, sauf s'il a agréé les prestations du titulaire initial ou s'il est fait mention d'une clause insérée dans la convention de la cession, clause qui prévoit que le cessionnaire assume la responsabilité des prestations exécutées par le passé et de celles qui seront exécutées dans l'avenir. Dans ce cas, le cessionnaire se voit attribuer l'ensemble des droits et des obligations découlant du contrat depuis sa passation et reprend à son compte l'intégralité des obligations résultant de ce contrat. Le cédant est ainsi dégagé de toute responsabilité.

En conclusion, la cession de créance présente des utilités qui ne sont pas à négliger. D'abord, elle autorise un paiement rapide et direct au titulaire du marché, ce qui constitue une bouffée d'oxygène pour sa trésorerie; Elle est caractérisée par l'absence de formalisme entre les parties, et la cession est réalisée par leur seul accord selon les dispositions de l'article 194 du Code des obligations et contrats.





FINEA : Quel rôle dans le financement des marchés publics ?



Abdelhamid ZOUBAA,
Cadre à la Division de la coopération internationale

Introduction

De nos jours, le financement des marchés publics demeure une problématique préoccupante pour toute entreprise soucieuse d'avoir les moyens financiers pour financer des activités et avoir accès à la commande publique, surtout que celle-ci nécessite une mobilisation importante de fonds en raison des opérations préparatoires à l'exécution des marchés publics.

Or, ce financement est quasi-exclusivement basé, dans les pays émergents, sur un autofinancement subi et non choisi faute d'alternatives.

Les TPME marocaines n'échappent pas à ce constat, il est évident que ces dernières rencontrent plusieurs difficultés et obstacles qui entravent leur croissance parmi lesquels l'accès au financement demeure central.

Dans ce contexte, la valeur d'accès aux marchés publics des petites et moyennes entreprises qui représentent plus de 93%¹ des entreprises formellement constituées au Maroc demeure très réduite suite à la difficulté d'accès au financement qui constitue un problème cardinal face à leur développement et leur croissance, d'où la nécessité d'établir une relation axée sur la confiance entre les banques et les PME, en tant qu'acteurs complémentaires indissociables économiquement.

Dans ce sens, plusieurs mesures ont

été prises et mises en œuvre depuis la création de la Caisse Marocaine des Marchés (CMM) pour faciliter l'accès à la commande publique aux TPE/ PME qui constituent la force motrice de l'économie de notre pays, qui se veut émergente, productive, innovatrice et surtout, capable de relever les défis socio-économiques édictés par le Nouveau Modèle de Développement impulsé par SA Majesté le Roi Mohammed VI.

En considération du rôle crucial de Finéa (ex caisse marocaine des marchés) dans le financement des PME et le renforcement de leurs accès aux marchés publics, sa création, son fonctionnement et son évolution méritent d'être soigneusement analysés.

Nous examinerons donc successivement dans cet article, le rôle de Finéa dans le financement des marchés publics à travers l'évolution qu'a connue cette institution, depuis la création de la Caisse Marocaine des Marchés en 1950 jusqu'à nos jours, et ce, en mettant l'accent sur les formes de financement qu'elle présente aux TPME marocaines pour leur faciliter l'accès à la commande publique, tout en projetant un éclairage sur son intervention en complémentarité avec les établissements bancaires commerciaux pour assurer l'équilibre financier des TPME, afin de soulager leur trésorerie en besoin de fonds de roulement qui provient

fondamentalement des décalages dans le cycle achat-production-vente.

I - La Caisse Marocaine des Marchés (CMM) : création, organisation et mode d'intervention

1 - Création

Fondée en vue de faciliter l'accès des entreprises aux marchés publics et intervenir aux côtés des banques en les garantissant contre les risques des crédits consentis aux entreprises titulaires des marchés publics, la CMM est un organisme spécialisé dans le financement des marchés publics qui a été créée par arrêté du Directeur des finances du 29 août 1950,² modifié par l'arrêté du ministre des finances du 12 juin 1964.³

Juridiquement, la CMM était une société anonyme de droit privé, elle était cependant liée à l'Etat, du fait que l'Etat est associé à son capital soit directement, soit par l'intermédiaire des établissements publics, et est représenté au sein de ses instances par un commissaire du gouvernement.

La caisse a été dotée lors de sa création d'un capital d'un million de Dirhams porté en 1951 à 1.250.000.00 Dirhams, puis à 10 Millions de Dirhams en 1976.⁴ Le capital était réparti à raison de 66% et 34 % respectivement, entre le

1. Selon une enquête nationale effectuée en 2019 par le haut-commissariat au plan auprès des entreprises, le poids des TPME représente 93% de l'ensemble des entreprises au Maroc, 64% sont des TPE et 29% sont des PME alors que les GE ne représentent que 7%

2. Voir l'arrêté du Directeur des Finances du 29 août 1950, BO .N°1986 du 17 novembre 1950 p.1413

3. BO .N°2702 du 12août 1964 ; p.966

4. M .H.KISSI : «Rôle de la Caisse Marocaine des Marchés dans le financement des marchés publics». In Revue Marocaine des Marchés Publics, N°1- MARS 1987. p.18

groupe bancaire marocain et le groupe bancaire français.⁵

2 - Organisation

Lors de sa création, la CMM était administrée par un conseil d'administration comprenant quinze membres dont dix représentent le groupe marocain comprenant la BNDE, l'Etat,⁶ la Banque du Maroc, la Caisse de Dépôt et de Gestion et la BMCE, et cinq membres représentent le groupe bancaire français composé du Crédit d'Équipement des Petites et Moyens Entreprises, du Crédit National, du Crédit Foncier de France, de la Banque Française du Commerce Extérieur et de la Caisse de Dépôt et de Consignation.

La CMM était soumise au contrôle du directeur des finances ; il approuvait ses statuts et assistait aux réunions des assemblées générales en tant que commissaire du gouvernement auprès de la caisse, et était assisté de deux commissaires suppléants par lesquels il pouvait se faire représenter.

Il assistait également, au conseil d'administration et au comité d'étude des opérations. Cette qualité lui permettait d'être informé de tout fait intéressant les opérations de crédit réalisées par la caisse.

En plus, le commissaire du gouvernement pouvait provoquer une délibération spéciale du conseil d'administration au cas où les opérations de crédit envisagées par la caisse ne recueillent pas son accord, conformément aux dispositions de l'article 4 de l'arrêté susvisé, et il ne pouvait être passé outre à son avis qu'après la majorité des trois quarts des membres présents.⁷

Il est à signaler que, les modifications apportées à l'arrêté de création de la caisse prises par arrêté du sous-secrétaire d'Etat aux finances N°268-64 du 12 juin 1964, ont exigé, obligatoirement, l'accord préalable du commissaire du gouvernement pour les opérations de financement concernant les marchés privés présentant un intérêt public ainsi que les marchés publics étrangers.

Cet accord préalable était également exigé en cas de concours apportés par la CMM pour toutes opérations financières ou bancaires auxquelles les pouvoirs publics attribuent un caractère d'intérêt national.

3 - Modes d'intervention

L'intervention de la CMM avait pour objet d'apporter aux banques sa collaboration pour financer l'exécution des marchés publics. Elle intervenait à des conditions avantageuses pour ses clients, qu'il s'agisse des formules de crédits mises à la disposition des PME ou de leurs coûts et leur durée.

Dans ce cadre, la CMM mettait au point des formules de crédits simples et souples, tenant compte des besoins de trésorerie des PME et leur permettant une utilisation optimale des facilités consenties, en intervenant soit par signature, soit par avance directe sur ses fonds propres. En fait, le principal mode d'intervention de la CMM était l'engagement par signature, qui garantissait le client auprès de sa banque par des effets escomptables par celle-ci.

3-1- Intervention par signature

Cette intervention se manifestait par l'apposition de sa signature sur des effets de commerce sous

forme **d'aval** ou **d'acceptation** ou **combinées** :

- **L'aval** était utilisé dans le cas où le titulaire du marché public demande une avance pour financer les dépenses qu'il doit engager spécialement pour l'exécution du marché avant que l'entité publique lui reconnaisse un droit au paiement pour combler l'insuffisance de la trésorerie d'entreprise, et se préparer à l'exécution de la prestation objet du marché.

Pour ce faire, la CMM donnait un aval aux effets émis en contrepartie des avances consenties par la banque. Cette garantie est dite «aval inconditionnel» aux billets à ordre représentatifs de l'avance car, en contrepartie de son engagement, la caisse prenait elle-même le marché en nantissement.

- **L'acceptation**, qui suppose que le titulaire du marché public a commencé l'exécution du marché, et qu'il a besoin d'être réglé avant la réception des paiements administratifs. Dans ce cadre, la CMM prêtait son concours pour permettre la mobilisation soit de la valeur des prestations exécutées et n'ouvrant pas encore droit au paiement (acceptation d'accompagnement), soit des créances détenues par le titulaire du marché sur la collectivité traitante (acceptation de mobilisation).⁸

Dans ce cas-là, le marché était nanti en faveur de la CMM, et le titulaire avait la possibilité de mobiliser la valeur de chaque prestation dûment certifiée par une pièce administrative, au moyen d'un tirage de traites sur la caisse ; les traites acceptées par la caisse étaient ensuite escomptées par la banque de l'intéressé. La CMM pouvait également mobiliser

5. M .H.KISSI : OP.CIT ; p.18

6. L'Etat a été représenté par trois administrateurs et la Banque du Maroc faisait partie du conseil d'administration

7. Voir l'article 4 de l'arrêté du Directeur des Finances du 29 août 1950, BO .N°1986 du 17.11.1950, p.1413

8. Voir la circulaire sur les opérations de la Caisse Marocaines

isolément la valeur des prestations exécutées ; elle pouvait en outre, ouvrir au titulaire du marché un crédit d'acceptation pour une durée et à un montant prédéterminé dans les limites duquel l'intéressé avait la possibilité de tirer des traites sur la Caisse au fur et à mesure de l'exécution du marché.

- **Opérations combinées d'aval et d'acceptation** : la CMM pouvait également accorder aux titulaires des marchés publics des crédits combinés d'aval et d'acceptation. Les conditions d'ouverture de ces crédits qu'ils soient mixtes ou à garanties renouvelables, ainsi que les modalités de dénouement des opérations, étaient adaptées à la nature des marchés et aux besoins de l'entreprise⁹.

3-2- Intervention par avance directe

La caisse intervenait également par avance directe en faveur des petites et moyennes entreprises en mettant directement des fonds à leur disposition, à condition que celles-ci souscrivent en contrepartie à l'ordre de la caisse un billet à vue domicilié chez elle.

Or, il est à souligner que les entreprises concernées par ce type de crédits devaient répondre à certains critères d'éligibilité : avoir réalisé un chiffre d'affaire inférieur ou égal à 7 millions de DH, et un total de bilan égal ou inférieur à 8 millions de DH ; la caisse effectuait en faveur de cette catégorie d'entreprises des prêts sur ses fonds propres, mais dans la limite d'un plafond individuel de 1 million de DH¹⁰.

II- De la CMM à FINEA: Changement d'identité et de stratégies de financement

Depuis sa création, et au cours de son évolution, de nouveaux textes réglementaires, ont modifié tout à la fois le domaine d'intervention de la CMM, son capital et ses procédures afin de lui permettre d'assurer sa mission d'intérêt général au service des PME et des TPE avec efficacité.

1 - Evolution historique

Depuis les années 1990, le secteur bancaire a connu plusieurs réformes visant à améliorer son efficacité dans la promotion de l'épargne et l'allocation des ressources financières.

Cette évolution avait pour conséquence immédiate et pratique de dissocier deux notions traditionnellement soudées dans toute opération de crédit bancaire à savoir, le risque encouru par le banquier et l'avance matérielle des fonds. Jusqu'à une date récente, tout crédit consenti devait être apprécié indépendamment des questions de rentabilité au double point de vue de la sécurité et de la liquidité.

Or, l'essor du secteur bancaire et de son cadre législatif et réglementaire a sensiblement modifié l'état des choses préexistant¹¹ notamment, après l'entrée en vigueur des nouvelles normes de provisionnement pour les banques en 2002, et les baisses des taux d'intérêt.

Dans ce contexte, la CMM a été confrontée aux nouvelles clauses de la loi bancaire et financière. C'est ainsi qu'elle a perdu ses avantages liés au réescompte de son papier

et à la garantie de l'avance de sa trésorerie par le Trésor Public.

Par conséquent, elle devait revoir, sa stratégie commerciale pour faire face à la concurrence des établissements de crédit, et ce, en développant, entre autres, une activité de financement par leasing des équipements. L'intervention de la CMM devait également s'aligner à cette évolution à travers l'élaboration d'une nouvelle convention avec le secteur bancaire afin de remplacer l'effet CMM escomptable, par un nouveau concept fondé sur le principe du cofinancement, selon lequel le coût de financement supporté par les clients était similaire aux conditions habituelles obtenues auprès des banques pour leurs «avances sur marchés nantis».

En 2003, la CMM a connu des difficultés financières dues à l'accumulation des créances en souffrance. La Caisse de dépôt et de gestion (CDG) a pris son contrôle, en récupérant la part de la Banque nationale de développement économique (BNDE), pour porter sa part à plus de 70 % du capital.

Depuis son adossement au groupe CDG, une réflexion a été engagée sur les choix stratégiques à retenir. Une des options possibles consistait en la liquidation de la CMM. Or, les pouvoirs publics ont décidé avec la CDG de redynamiser cet établissement pour en faire un outil de référence en matière de financement des entreprises titulaires des marchés publics.

C'est ainsi qu'un premier plan de mise à niveau et de développement a été entamé en 2006 et dont les principaux objectifs ont été l'assignation à la CMM d'une mission d'intérêt général en

9. Voir la circulaire sur les opérations de la Caisse Marocaines des Marchés du premier janvier 1959

10. M.H.KISSI : OP.CIT ; p.18

11. Aymard Philippe : L'interférence grandissante du crédit public et du crédit privé dans les nouvelles techniques bancaires. In: Revue économique, volume 4, n°4, 1953. p. 465

tant qu'acteur de garantie et de financement de la PME, le renforcement du partenariat avec les banques, la modernisation et la restructuration de l'établissement et la création d'un fonds de garantie pour le financement des crédits destinés aux entreprises titulaires de marchés publics¹².

2 - Changement d'identité et renforcement du capital

En 2012, la CMM change de nom et d'identité visuelle pour devenir «Finéa», qui est la contraction des deux termes «Financement» et «Accès» définissant la mission de l'entreprise, à savoir faciliter l'accès des entreprises au financement, connectés par le «é» pour faciliter son articulation.

Ce changement intervient à un moment crucial du développement de la caisse qui vient appuyer une nouvelle stratégie et un nouveau plan quinquennal de développement 2013-2017 pour redynamiser le financement des PME-TPE.

Dans ce contexte, Finéa, filiale de la CDG, maintient et renforce alors sa mission d'intérêt général au service du développement économique du Royaume en facilitant l'accès des entreprises marocaines titulaires de marchés publics, les TPE-PME en particulier, au financement et à la commande publique en agissant en coopération et en complémentarité avec le secteur bancaire. Elle intervient, en octroyant une garantie intégrale aux banques pour le financement des entreprises sous forme d'avances sur marchés et de cautions administratives au profit des entreprises titulaires de marchés publics.

Pour accomplir ses missions, Finéa établit le plan de développement stratégique 2013-2017 et augmente son capital social de 70 MDH à 120 MDH. En plaçant le développement des PME au centre de ses priorités, la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG), actionnaire de référence de Finéa¹³, signe en mai 2013 une convention (mémoire d'entente) avec la KFW (Banque allemande de Développement), avec laquelle Finéa signe en décembre 2013 un contrat de financement lui permettant de bénéficier d'une ligne de financement de 200 millions d'Euro (2.400 MDH) dédiée au financement des PME marocaines. Cette ligne de financement était destinée à apporter des ressources financières supplémentaires aux établissements bancaires suivant un référentiel bien défini et des conditions très avantageuses et ce, dans l'objectif de mieux soutenir l'accès des PME au financement de leur investissement et de leur trésorerie¹⁴.

En 2016, Finéa renforce ses fonds propres via une augmentation du capital social à 200 MDH. Ensuite, et conformément aux orientations stratégiques de la CDG, Finéa adopte, en 2018, un nouveau plan stratégique intitulé «CAP Finéa», dont l'objectif est d'élargir son spectre d'intervention en se basant sur un statut de «Co-financier» et «d'expert», en mettant à la disposition des PME toute son expertise et son expérience de 63 ans.

Notons que, Finéa, est administrée par un conseil d'administration composé de sept membres, à savoir, le président, le directeur Général, un représentant du Ministère de l'Economie et

des Finances commissaire du gouvernement, un représentant du Ministère de l'Équipement et du Transport, un représentant de la CDG, ainsi que le président de la Fédération Nationale du Bâtiment et des Travaux Publics (FNBTP). Le conseil d'administration se réunit bi-annuellement afin de fixer les orientations de Finéa et de veiller à leur mise en œuvre. Il se saisit ainsi, de toute question intéressant la bonne marche de l'établissement, règle par ses délibérations les affaires qui le concernent et examine, également sa stratégie, son système de contrôle interne et sa politique de gestion des risques¹⁵.

3 - Décentralisation des services et digitalisation

Suivant une politique de décentralisation des services pour faciliter l'accès au financement aux PME et TPE dans l'ensemble des régions, Finéa a installé un réseau de succursales couvrant le territoire national, notamment dans les villes de Casablanca, Rabat, Marrakech, Agadir, Fès et Tanger.

Chaque succursale est chargée de gérer la clientèle au niveau de sa région, d'animer la relation avec les banques partenaires sur le plan régional et de gérer la relation avec les donneurs d'ordres et les prescripteurs.

Finéa a également mis en place une série de mesures de dématérialisation et de digitalisation des procédures ayant pour objectif d'assurer plus de proximité avec les PME tout en renforçant son accessibilité auprès de toute entreprise désirant bénéficier du financement d'accès à la commande publique.

12. Entretien réalisé avec l'ex président de la CMM Said Laftit. Le Matin 2 avril 2013

13. Depuis 2003, Finéa (ex - Caisse Marocaine des Marchés) est filiale de la CDG

14. Voir le communiqué de presse de la CDG et de la KFW du 17 février 2013

15. Voir le rapport annuel de Finéa 2020 publié sur son site officiel p.13



A cet égard, Finéa a lancé une plateforme mise à la disposition des PME-TPE sous le nom «FINÉ@CCÈS» qui est une plateforme de services en ligne, accessible via le site web de Finéa: www.finea.ma, offrant aux TPME la possibilité de gérer leur compte et de présenter leurs demandes de financement et de cautionnement en ligne, ce qui renforce la démarche de proximité adoptée par Finéa visant à offrir plus de flexibilité et de réactivité aux entreprises pour la gestion de leur compte et à rendre encore plus faciles et simples les démarches relatives à l'accès au financement et à la commande publique.

III- Modes de financement et d'intervention de FINEA

Suite aux changements organisationnels et identitaires qu'elle a subis, Finéa recentrée sur son métier historique, à savoir le financement exclusif par signature, a mis en place de nouvelles stratégies de financement axées autour de ses principaux axes d'intervention que sont le financement, le cofinancement et le refinancement¹⁶:

1 - Les modes de financement

Finéa intervient auprès des banques suivant deux modes: par garantie intégrale à hauteur de 100% ou par garantie partielle en tant que gestionnaire du fonds de garantie dédié à la commande publique.

Ces offres de financement sont orientées vers la couverture des garanties pécuniaires exigées pour la soumission aux marchés publics ou pour leur exécution, ainsi que des avances sur marchés nantis qui permettent de faire face aux délais

de règlement et aux décalages de trésorerie engendrés par les dépenses effectuées dans le cadre de la réalisation des commandes publiques.

Les TPE et les PME marocaines ont constitué les principaux segments sur lesquels Finéa s'est focalisée pour consolider le développement de ses interventions qui sont mises en œuvre dans le cadre d'une posture d'additionnalité par rapport aux interventions du secteur bancaire, et en alignement avec les orientations stratégiques de son actionnaire de référence, la CDG.

Pour ce faire, Finéa a développé quatre solutions de financement à savoir: le Financement, le Cofinancement, le Refinancement et la garantie FGCP¹⁷.

1-1- Le financement :

Finéa apporte des solutions de financement adaptées aux différentes phases de réalisation du marché public, couvrant l'ensemble des besoins en fonds de roulement, en adoptant un dispositif de traitement du risque de crédits qui s'appuie principalement sur la garantie de base représentée par le nantissement des marchés publics. Il s'agit d'un financement sous forme d'engagement par signature.

Ce financement est décliné sous forme d'avances qui permettent aux TPME quels que soient leurs secteurs d'activités et le cycle de vie du marché dont elles sont titulaires, de faire face aux décalages de trésorerie engendrés par les dépenses effectuées dans le cadre de la réalisation du marché, et aux délais de règlement par les donneurs d'ordre.

1-2- Le co-financement :

Le terme de cofinancement désigne toute opération financière réalisée par un établissement de crédit associé à un autre. Le cofinancement, s'entend alors des ressources qui viennent s'ajouter au financement accordé par les banques et qui proviennent pour financer des projets.

A ce titre, Finéa a mis en place un mode de cofinancement intitulé «Finéa Imédia» qui constitue un financement alternatif octroyé aux TPME éligibles, dans l'attente de l'ouverture de la ligne de crédit auprès des banques partenaires leur permettant de faire face aux délais nécessaires liés au processus de mise en place des lignes «avances sur marchés nantis (ASMN)» par lesdites banques, pour pouvoir répondre aux besoins immédiats en liquidités des entreprises adjudicataires de marchés publics, notamment les TPME.

1-3- Le refinancement :

Pour faciliter davantage l'accès des TPME au financement, Finéa a mis en place un mécanisme de refinancement en agissant en tant que gestionnaire qui canalise les fonds publics ainsi que les fonds reçus par les institutions internationales de financement et de développement vers les TPME à travers le secteur bancaire, ce qui permet d'apporter des ressources financières supplémentaires aux banques partenaires à des conditions préférentielles, destinées à financer les besoins de trésorerie et les projets d'investissement, en vue de développer les capacités opérationnelles des TPME, en mettant à leur disposition ces ressources suivant un référentiel d'exigence bien précis en termes de

16. Voir le site officiel de Finéa. <https://www.finea.ma>

17. Voir les Rapport de Finéa publiés sur son site officiel : [:https://www.finea.ma](https://www.finea.ma)

secteurs d'activités, de segments d'entreprises, de conditions financières et de garanties.

A ce titre, il est à noter que les concours de Finéa en 2021 ont atteint 6,3 milliards de dirhams des financements par signature au profit de 1 555 TPME, dont 1,7 milliard de crédits de trésorerie en cofinancement et 2,4 milliards dans le cadre des lignes de refinancement mises en place via les banques partenaires au profit de plus de 2 000 TPME; Finéa a par ailleurs consacré 9,8 milliards de dirhams au titre des marchés nantis, enveloppe en hausse de 7% par rapport à 2020¹⁸.

1-4- La garantie FGCP :

Afin de faciliter l'accès au financement et à la commande publique, selon des critères d'éligibilité, à toute TPME adjudicataire de marchés publics ne présentant pas suffisamment de prérequis pour bénéficier d'un financement bancaire classique, un fonds de garantie à vocation d'intérêt général a été mis en place. Il s'agit du Fonds de Garantie dédié à la commande publique (FGCP) mis en place dans le cadre de la stratégie de renforcement des mécanismes de financement des PME-TPE initiée par l'Etat en concertation avec l'ensemble des acteurs du secteur du BTP, la Fédération Nationale du Bâtiment et des Travaux Publics (FNBTP) et la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM) et dont la gestion a été confiée à Finéa depuis 2008.

Le Fonds a été créé avec un apport initial de 100 millions de dirhams avec un coefficient multiplicateur de 8, soit une puissance de garantie de 800 millions de dirhams. Constitué grâce à la contribution de l'Etat à 50%, de la CDG à 25% et de

quelques institutions financières à savoir : Attijariwafa Bank à 10%, BMCE à 10% et BMCI à 5%, ce fonds est régi suivant un mandat établi entre Finéa, la CDG et le ministère de l'Economie et des Finances. Il facilite aux TPME attributaires des marchés publics, l'accès au financement à travers la garantie directe en faveur des banques ayant contribué à sa dotation¹⁹.

En 2021, le volume des garanties émises au titre du Fonds de Garantie dédié à la Commande Publique (FGCP) ressort à 1,12 milliard de dirhams, en progression de 5,7% par rapport à 2020.

Notons que, malgré la conjoncture économique qui a marqué l'année 2020 suite à la crise sanitaire de la Covid-19, Finéa a clôturé l'exercice 2020 avec des sommes significatives et des volumes de financement et de refinancement importants accordés aux TPME. A ce titre, 10 milliards DH de concours financiers ont été accordés, dont 7,220 Milliards DH au titre des activités de Financement et de Cofinancement et 2,600 Milliards DH au titre de l'activité de Refinancement. Le nombre des entreprises qui ont bénéficié du financement de Finéa pour cette année-là a atteint 4.400 TPME financées dont 1.400 via les activités de Financement et de Cofinancement et 3.000 via le Refinancement, avec 363 Millions DH de fonds propres de Finéa²⁰.

2 - Les formes de crédits accordés par Finéa

Les contributions de Finéa en termes de facilitation de l'accès des TPME adjudicataires des marchés publics au financement se concrétisent par des avances sur marchés nantis et des cautions administratives.

2-1- Avances sur marchés nantis

L'avance sur marchés nantis est un mécanisme qui permet de pallier les délais de règlement des marchés publics. Il s'agit d'un crédit qui permet aux entreprises titulaires de marchés publics de faire face aux écarts engendrés par l'importance à la fois des dépenses qu'elles effectuent et des délais de règlement.

Dans ce cadre, l'avance sur marchés permet aux entreprises d'obtenir de la banque ou des établissements de financement une avance pour démarrer l'exécution d'un marché public dont la réalisation nécessite des moyens de financement supérieurs à leurs possibilités financières.

Cette avance est octroyée par Finéa aux PME-TPE titulaires de marchés publics pour soulager leurs trésoreries en fond de roulement. Il s'agit notamment des :²¹

- « avances pré-facturation » conçues afin de renforcer la trésorerie de la TPME; elles peuvent couvrir jusqu'à 70% de la prévision de facturation. L'objectif est de couvrir l'ensemble des dépenses engagées ou à engager pour l'exécution du marché avant sa facturation.
- « avances facturation » couvrant le délai nécessaire pour l'obtention de l'attestation de droits constatés, mobilisant 80% du montant des factures/décomptes, qui représentent les créances nées ouvrant droit au paiement et non encore reconnues par le donneur d'ordres.
- « avances droits constatés » mobilisant à 90% une créance née et reconnue par le maître d'ouvrage.

18. Voir le Rapport annuel 2022 de l'association professionnelle des sociétés de financement l'APSF, p. 26

19. Voir le Rapport de Finéa de 2013 publié sur son site officiel : <https://www.finea.ma>, P : 24

20. Idem

21. Voir le site officiel de Finéa : <https://www.finea.ma>

En 2020, Finéa a mobilisé la somme de 1.145 MDH comme Avances sur marchés nantis²².

2-2 - Financement des Cautions administratives

Outre les avances sur marchés publics, Finéa accorde, en faveur des TPME soumissionnaires aux marchés publics, un financement dédié à couvrir les garanties financières que prévoit la réglementation en vigueur en matière de marchés publics, ce qui permet aux entreprises d'éviter l'immobilisation de fonds importants sur des longues périodes.

Ces garanties sont exigées, d'une part, pour assurer la sincérité dans les offres présentées par les soumissionnaires et dissuader les concurrents fantaisistes, et d'autre part, pour garantir la bonne exécution des prestations. Il s'agit ici, de quatre sortes de garanties couvrant les différentes formes de cautions administratives à savoir, les cautions provisoires, les cautionnements définitifs, les retenues de garantie et les cautions de restitution d'avances et d'acomptes.

- **Les cautions provisoires** constituent une garantie de l'engagement du soumissionnaire de ne pas revenir sur sa décision en cas d'attribution du marché, et qui s'élèvent à 1,5% du montant du marché permettant à la TPME-PME de soumissionner à l'appel d'offres. La validité de cette caution échoit le jour de l'attribution du marché ; sa main-levée se matérialise par la restitution par le maître d'ouvrage de l'acte de caution original. En cas d'adjudication, cette caution doit être remplacée par une caution définitive.

- **Les cautions définitives** s'élèvent à 3% du montant initial du marché et servent à garantir les engagements contractuels de l'entreprise titulaire de marché public. Cette caution qui doit être constitué dans les vingt (20) jours qui suivent la date de la notification de l'approbation du marché au titulaire reste valide jusqu'à la réception définitive des prestations.

- **Les retenues de garanties** s'élèvent à 7% du montant initial du marché. Ces cautions permettent de remplacer les retenues de garantie qui sont prélevées par l'administration sur les acomptes versés pour se protéger de toute défaillance d'exécution des obligations de l'entreprise titulaire du marché. Cette garantie peut être remplacée par une caution personnelle et solidaire. Cette substitution est possible pendant toute la durée d'exécution du marché.

- **Les cautions de restitution d'avances et d'acomptes** qui s'élèvent à 10% du montant initial du marché. Ce sont des cautions qui servent à garantir le versement des avances et des acomptes octroyées aux titulaires des marchés publics par le maître d'ouvrage, après la notification de l'approbation du marché et avant l'exécution des prestations qui peuvent ouvrir droit aux acomptes. Le décret relatif aux avances en matière de marchés publics définit les avances comme étant «des sommes que le maître d'ouvrage verse au profit du titulaire du marché pour assurer le financement des dépenses engagées en vue de l'exécution des travaux, fournitures ou services objet dudit marché»²³.

Ces avances sont donc accordées aux entreprises adjudicataires des marchés publics lors du démarrage des travaux et destinées à soulager leur trésorerie, ou pour tout achat d'approvisionnements. Le remboursement de ces avances, est effectué par déduction sur les acomptes dus au titulaire du marché selon les modalités qui doivent être prévues au cahier des prescriptions spéciales. Il devrait être fait avant que le règlement atteigne le montant total des prestations exécutées.

Généralement, les concours de Finéa en matière de cautionnement administratif sont sous forme d'engagement appelé aussi crédit par signature sans décaissement de fonds. Finéa matérialise son engagement par sa signature.

Dans ce cas, les banques et les établissements de financement restent engagés devant l'autorité contractante de leur caution jusqu'à la réception de l'original de la main levée délivrée au titulaire du marché ou d'une copie revêtue de la mention «bon pour main-levée de caution» signée par l'autorité contractante.

Notons, que dans le cadre de la mise en œuvre de son plan de développement «CAP 22», Finéa a mis en place, au profit des TPME, de nouveaux produits adaptés aux différentes phases de réalisation d'un marché public, que ce soit au Maroc ou à l'étranger, il s'agit ici de :

- **«Finéa Essor»** dont l'objectif est de mettre à la disposition des TPME un crédit d'investissement destiné à renforcer leurs capacités opérationnelles de réalisation des marchés publics ou privés ;

- **«Finéa Export»** pour accompagner et soutenir les entreprises participant à des appels d'offre publics à l'étranger²⁴.

22. Voir le rapport annuel 2020 de Finéa publié sur son site officiel : <https://www.finea.ma>; p. 22 et suivantes

23. Voir le Décret n°2-14-272 relatif aux avances en matière de marchés publics. Publié au B.O. n° 6262 du 5 juin 2014.

24. Voir le communiqué de presse de Finéa du 10 juin 2019,

En outre, Finéa a développé un partenariat avec le Groupe OCP en participant à la structuration d'un fonds de garantie «Fonds Damane Tamayouz», entièrement souscrit par l'OCP, et qui permet de garantir les crédits accordés par Finéa aux fournisseurs du Groupe. Grâce à ce dispositif, les fournisseurs du Groupe OCP éligibles, peuvent bénéficier du financement de leurs besoins de trésorerie générés par la réalisation des marchés dès la signature des commandes. Ces TPME pourront également bénéficier de conditions avantageuses sans présenter de garanties additionnelles²⁵.

3- Analyse de crédit et mécanismes des opérations de financement

Le financement des PME titulaires de marchés publics suit un processus bien déterminé par Finéa allant de l'étude préliminaire au dénouement des opérations de crédit.

Par conséquent, avant de donner suite à la demande de financement présentée par les TPME adjudicataires de marchés publics, l'accord favorable de financement est conditionné par une décision prise par des instances internes.

Dans ce cadre, Finéa subordonne son concours aux PME titulaires des marchés publics à un avis du «comité de crédit» pris, après examen de la demande présentée par l'entreprise titulaire du marché concrétisée par la constitution d'un dossier comportant les documents relatifs aux renseignements généraux sur le statut juridique

et financier de l'entreprise, jugés indispensables à l'étude spéciale qu'exigent les opérations de financement des marchés publics, et qui a pour contrepartie les avantages particuliers offerts par Finéa aux bénéficiaires de ces crédits.

Le comité de crédit est l'instance en charge de la prise de décision relative à l'octroi de financement.²⁶ Néanmoins, et en fonction de lignes de financements demandées, les dossiers de crédits remontent aux instances de crédits de niveau supérieur telles que le comité grand risque, le comité central....etc.

Le processus adopté par Finéa avant d'approuver un dossier de crédit est similaire à celui des établissements bancaires. Il inclut une analyse de crédit complète avec une notation de crédit suivant un système de notation interne qui a été adopté en 2013, par lequel Finéa procède à la notation de chaque entreprise présentant une demande de crédits, sur la base d'une analyse des données de l'entreprise qui se fait en deux étapes.

La première étape consiste à décerner une note «profil opérationnel» à l'entreprise objet de l'étude, alors que dans la deuxième étape l'analyse se base sur les états financiers de l'entreprise pour calculer les différents ratios permettant de délivrer une note «profil financier». Une note finale est attribuée à l'entreprise en fonction de laquelle le comité émet sa décision.

Une fois le crédit accordé, un nantissement des marchés obtenus par l'entreprise est demandé.

Conformément aux dispositions de l'article 2 de la loi n°112-13 relative au nantissement, ce dernier constitue «l'acte par lequel le titulaire d'un marché l'affecte à la garantie d'une obligation qu'il opère auprès d'un ou plusieurs établissements de crédits pour bénéficier du financement de ce marché, et confère auxdits établissements le droit de se payer sur le montant de ce marché, par préférence à tout autre créancier...».²⁷

A ce titre, l'entreprise bénéficiaire présente à Finéa un exemplaire unique du contrat de marché pour former titre de nantissement du marché, qui constitue une garantie pour Finéa en vertu de laquelle elle a le droit de collecter les montants relatifs au paiement du marché en question.

4 - Les tarifications, les agios et le coût de crédits

L'ouverture des crédits par Finéa concernant les avances sur marchés et le financement des cautions administratives engendrent des frais réalisés sur perception d'une commission calculée sur le montant du crédit. Ces frais sont calculés sur la base des tarifs en pourcentages, dans le respect des conditions standards applicables aux principales opérations bancaires, et ce, conformément à la circulaire N°23 /G du 4/12/2006 de Bank Al -Maghrib²⁸.

25. Voir le Rapport de Finéa de 2020 publié sur son site officiel ; p. 38

26. Le comité de crédit joue le même rôle confié auparavant au «comité d'études des opérations de la caisse» au niveau de la CMM .Voir la circulaire relative aux opérations de la Caisse Marocaines des Marchés du premier janvier 1959

27. Voir l'article 2 de la loi n° 112-13 relative au nantissement, promulguée par Dahir n° 1-15-05 du 29 rabii 11 1436 (19 février 2015), publié au bulletin officiel N° 6344 -28, du 19-3-2015

28. Notons que la tarification de la commission de la CMM, était régie auparavant conformément aux dispositions de la circulaire du 1er janvier 1959 sur les opérations de la CMM, selon laquelle l'ouverture d'un crédit par la caisse, était réalisée sur perception d'une commission trimestrielle d'engagement calculée sur le montant total de l'engagement de la caisse et dont le taux était de 0,80% l'an. Les opérations de la caisse donnaient lieu, par ailleurs à la perception d'une commission d'utilisation calculée, par périodes de dix jours, sur le montant effectif des effets avalisés ou acceptés. Les taux annuels ont été fixés comme suit: Aval inconditionnel 1,80%, Acceptation d'accompagnement 1,50%, Acceptation de mobilisation 1,20 %.

Ces agios et tarifs sont calculés comme suit²⁹ :

- Un pour cent (1%) pour la commission d'engagement, pour le montage du dossier de financement. Ce pourcentage est appliqué même pour le renouvellement du dossier ou de son aménagement ou sa prorogation. Il est calculé sur le montant total du crédit et en fonction de sa durée.
- Pour les taux qui concernent les avances sur marchés, ils sont de quatre pour cent (4%) comme taux maximum qui s'applique pour les avances pré-facturation, 3,75% pour les avances facturation, 3,5% pour les avances des droits constatés. Les commissions sont calculées selon la formule suivante (montant x taux x nombre de périodes) / (12x100). Alors que pour l'avance «Finéa Imédia», le pourcentage qui s'applique est de 8,5%, dont la modalité de calcul de la commission d'utilisation est l'application de la formule suivante : (montant x taux FI x nombre de jours / 360).
- Pour les avances relatives aux cautions administratives, les taux applicables sont de 2,5% pour les cautions provisoires, les cautions définitives et la retenue de garantie, et de 4 % pour les cautions des restitutions d'avances et d'acomptes.
- Pour la commission de Fonds de Garantie dédié à la commande publique (FGCP), le taux applicable s'élève à 0,5%.

5 - Les établissements bancaires partenaires

Finéa intervient en collaboration et en complémentarité avec le système bancaire pour ce faire, elle a créé des partenariats opérationnels avec les établissements bancaires de la place, pratiquement, elle entretient deux types de conventions avec les banques partenaires, à savoir³⁰:

- la Convention «Finéa» portant sur la mise à disposition par les banques des lignes ASMN autorisées par Finéa au profit de ses clients et la couverture du risque intégral y afférent ;
- la Convention «FGCP» liée à la couverture partielle par le Fonds de Garantie dédié à la Commande publique du risque pris par les banques sur leurs clients en respectant un certain nombre d'engagements.

Les principaux établissements bancaires avec lesquels FINEA a signé des conventions de partenariat ouvrant des lignes de crédits au profit des PME sont, Attijariwafa bank, la Société Générale Maroc, Al Barid Bank, la Banque Populaire, Bank of AFRICA (BMCE GROUPE), la BMCI, CIH Bank, le Crédit Agricole, le Crédit du Maroc.

Acetitre, et juste après le changement de son identité visuelle, Finéa a procédé en 2014 à la signature des conventions de refinancement avec les établissements bancaires de la place, à savoir, BMCE Bank, BCP et CIH leur permettant de disposer de plus de 1,6 milliard de dirhams destinés à financer les projets d'investissement et les besoins en trésorerie des PME, en plus de la

signature d'un contrat de prêt en faveur de CIH Bank de 330 millions de dirhams.

En 2019, l'établissement a signé deux conventions de refinancement en faveur des TPME avec la Banque centrale populaire et CIH Bank, aux montants respectifs de 1.100 MDH et 550 MDH ; Ces lignes de crédit ont permis de financer les projets d'investissement et les besoins en trésorerie des TPME dont le chiffre d'affaires est inférieur à 175 MDH, exerçant dans tous les secteurs productifs de l'économie nationale. Cette deuxième opération avec CIH Bank intervient après la contractualisation d'une ligne de refinancement de 1,2 milliard de dirhams (100 millions d'euros) le 27 juin 2019, avec l'Agence Française de Développement (AFD)³¹.

En juin 2022, Finéa et Al Barid Bank ont annoncé le lancement opérationnel de leur partenariat stratégique, qui consiste à mettre à la disposition des TPME nationales, les moyens nécessaires visant à faciliter davantage leur accès au financement. L'objectif principal de ce partenariat est de favoriser et renforcer davantage leur collaboration en matière de financement des TPME clientes d'Al Barid Bank. Il vise également à mettre à leur disposition les solutions de financement conçues par Finéa, dans le cadre d'un carnet de commandes publiques, semi-publiques et privées. À travers ce partenariat, Al Barid Bank, commercialisera, à travers ses agences, les offres de financement conçues par Finéa au profit de ses clients TPME.

29. Voir le document de tarification publié sur le site Finéa : <https://www.finea.ma>

30. Voir le rapport de Finéa 2020, Finéa : <https://www.finea.ma>

31. Indiqué dans un communiqué de presse publié lors de la signature de la convention entre FINEA et l'AFD

6 - La mobilisation post-Covid de Finéa pour la relance des TPME

Finéa a pris un ensemble de mesures exceptionnelles pour soutenir les TPME directement touchées par les effets de la Covid-19. A ce titre, le FGCP a joué un rôle de premier plan dans l'accès des TPME à la garantie en relation avec le plan de relance économique COVID-19, suite à l'implémentation de mesures exceptionnelles en mai 2020 ayant permis de faciliter l'accès au financement pour 855 bénéficiaires contre 778 en 2019, avec une amélioration de 22,94 % des encours d'engagement. Ces mesures ont porté notamment sur :

- L'élargissement de l'éligibilité à la garantie du fonds aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 200 MDH HT ;

- Le relèvement de la quotité de couverture de la garantie du Fonds de 60 à 80% ;
- Le relèvement de 8 à 10 MDH du montant unitaire garanti par entreprise.

En 2021, Finéa a maintenu son soutien à travers l'octroi de délais supplémentaires sur diverses modalités de financement pouvant aller jusqu'à 6 mois par rapport aux conditions contractuelles d'origine, ainsi que le relèvement de 500 points de base des taux de dépassement tolérés dans le cadre des traitements dérogatoires.

Ces mesures ont également porté sur le lancement de nouvelles offres de financement et d'accompagnement appelées «Tamwil relance» au profit de l'ensemble des entreprises, y compris les fournisseurs du Groupe CDG dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 200 millions de dirhams,

et qui contiennent trois composantes:

- des lignes de crédit spécifiques dédiées à la couverture du besoin en fonds de roulement ou renforcement de la trésorerie portant sur des avances sur marchés nantis et des cautions administratives, avec une tarification adaptée .
- des financements adaptés au cycle d'exploitation lié à l'exécution des marchés publics attribués aux TPE ou PME intervenant dans tous les secteurs productifs de l'économie nationale ;
- et une couverture du fonds de garantie dédié à la commande publique (FGCP) à 60% au profit des entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 50 MDHS, disposant d'une classification auprès des donneurs d'ordre publics et ayant deux ans d'activités.

Conclusion

Aujourd'hui, un des défis majeurs de la définition des mesures de relance de l'économie nationale, est le renforcement de l'accès des TPME au financement.

Les acteurs publics et les parties prenantes sont de plus en plus mobilisés pour l'accompagnement des TPME, notamment à travers un soutien à la création. Or l'enjeu est de veiller à renforcer leur survie par des actions renforçant la phase post création dans une perspective de renforcement de leur accès à la commande publique et aux différentes alternatives de financement à moyen et à long terme, pour lever les obstacles de financement auxquels elles se heurtent.

Certes, Finéa a joué un rôle historique depuis sa création dans l'accès des entreprises marocaines au financement, néanmoins, la méconnaissance de ces instruments de financement de la part des TPME start-ups freine leur accès à la commande publique.

Consciente de cette réalité, Finéa a mis en place des services non financiers à très forte valeur ajoutée visant à combler le déficit d'information dont souffrent les TPME en facilitant leurs interactions directes avec différents degrés d'engagement des pouvoirs publics, allant des campagnes de sensibilisation aux opérations de courtage et de mise en relation.

Or, il ne suffit pas de mieux faire connaître les différents instruments et mécanismes de financements aux TPME, mais plutôt de les accompagner dans l'élaboration d'une approche stratégique à long terme de leur financement.

Cela souligne la nécessité d'accompagner les TPME dans la maîtrise des différents instruments de financement des marchés publics qui peuvent répondre à différents besoins de financement et à divers stades du cycle de vie du marché, à travers l'assistance et la formation qui demeurent le puissant moteur de soutien à la survie et à la continuité intergénérationnelle des TPME .

Les marchés financés dans le cadre d'accords internationaux : entre les référentiels spécifiques et l'utilisation du système national



Fatiha MOUTCHOU,
Cheffe du service de la coopération en matière de marchés publics

Il est difficile d'évoquer les marchés publics et encore moins leur financement, sans parler des bailleurs de fonds.

En effet, la relance de l'investissement passe par une utilisation par l'Etat des différents leviers à sa disposition pour répondre à ses besoins en matière de fournitures, de travaux, de services et de projets divers, y compris le recours à l'aide internationale.

Cette aide est la plupart du temps réalisée sous forme de prêts et sert à la constitution de ressources financières qui serviront à la réalisation des projets.

Or, le financement des marchés publics par les bailleurs de fonds n'a jamais cessé d'être objet de questions de légitimité.

Le champ d'application parfois imprécis en termes de réglementation applicable, la forte charge idéologique ou polémique qu'il recèle, son mode de fonctionnement, sa capacité à influencer sur l'économie par la commande publique, son impact sur les intérêts économiques et financiers des secteurs privés et publics sont tels qu'il interpelle les praticiens mais également le citoyen «ordinaire».

Notre contribution s'efforcera modestement d'apporter des éléments de réflexion, mais sans toutefois sacrifier la dimension technique – parfois laborieuse sinon rébarbative – de notre sujet.

Dans la première partie, nous examinerons de plus près le rôle des bailleurs de fonds dans le financement des marchés publics.

Dans la deuxième, partie nous

analyserons les réglementations spécifiques des bailleurs de fonds notamment, les principes et politiques de financement et de suivi qu'ils mettent en place.

Enfin, dans la partie trois et quatre, nous aborderons les progrès dans l'utilisation des systèmes nationaux (USN) dans les marchés financés par les bailleurs de fonds et les problèmes qui subsistent.

En conclusion, nous examinerons les principaux enseignements et les perspectives d'avenir.

I - Le rôle des bailleurs de fonds dans le financement des marchés publics

Les bailleurs de fonds internationaux sont des acteurs qui jouent un rôle essentiel dans le financement des marchés publics en apportant un appui financier pour la réalisation de projets de coopération et de développement dans les pays bénéficiaires ou demandeurs.

Ces institutions financières ont pour objectifs de promouvoir le développement économique, de contribuer à la réduction de la pauvreté et d'accompagner les pays du continent dans leurs stratégies de bonne gouvernance.

Chaque bailleur de fonds concentre ses efforts sur certaines dimensions en fonction de son expertise propre et du type d'instruments disponibles.

Ces organismes peuvent être classés en trois catégories, à savoir :

- Les organisations internationales

notamment l'Union Européenne, les Nations Unies,....

- Les banques de développement notamment, la Banque Africaine de Développement (BAD), la Banque de Développement du Conseil de l'Europe (BCE), la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD), la Banque Européenne d'Investissement (BEI), la Banque japonaise de coopération internationale (JBIC), la Banque Interaméricaine de Développement (BID), le Fonds International de Développement Agricole (FIDA), la Banque Islamique de Développement (BID) et la Banque Mondiale (BM)... ;

- Les agences gouvernementales de coopération notamment l'Agence Française de Développement (AFD), l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ), la Millenium Challenge Corporation (MCC),...

Les actions de ces partenaires techniques et financiers (PTF) se traduisent par l'octroi de dons, de prêts à faibles taux d'intérêt, la promotion de l'investissement public et privé et la prise de participation dans l'optique de soutenir des projets dans des secteurs variés tels que, l'éducation, la santé, l'administration publique, les infrastructures, l'agriculture, la gestion de l'environnement et les ressources naturelles.

A titre d'illustration, les financements de l'union européenne prennent la forme :

- d'aides non remboursables gérées par la Commission européenne

et utilisées pour financer ou cofinancer des activités ;

- de capitaux à risque accordés et gérés par la Banque européenne d'investissement (BEI) pour renforcer le secteur privé notamment, le secteur financier ;
- de bonifications d'intérêt pour les prêts de la BEI dans le cadre de la coopération dans le domaine de l'environnement.

Les processus de sélection et d'attribution des marchés publics financés par ces bailleurs de fonds sont régis par la réglementation spécifique à chaque bailleur de fonds avec quelques exceptions quant à la possibilité d'utilisation des systèmes nationaux (USN).

Pour leur part, les entreprises soumissionnaires doivent comprendre les réglementations et les exigences imposées par ces bailleurs de fonds pour maximiser leurs chances de succès dans l'obtention des contrats objet de financement par les bailleurs de fonds.

II - Des référentiels réglementaires spécifiques des bailleurs de fonds

Le nouveau décret relatif aux marchés publics (décret n°2-22-431 du 08 mars 2023) précise dans son article 3 que «il peut être dérogé aux dispositions du présent décret en ce qui concerne les marchés passés dans le cadre d'accords ou de conventions que le Maroc a conclus avec des organismes internationaux ou des Etats étrangers, lorsque ces accords ou conventions stipulent expressément, l'application de conditions et de formes particulières de passation des marchés».

Il en découle que les marchés financés par les bailleurs de fonds peuvent utiliser les règles de passation des marchés propres à ces organismes

si l'accord de financement le prévoit expressément.

En effet, chaque organisme a ses propres réglementations et directives spécifiques en matière de passation des marchés mais qui sont soumises aux grands principes de la commande publique édictés par l'OMC à savoir, la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

Les bailleurs de fonds soumettent généralement l'octroi de financements à des conditions de passation des contrats à conclure pour la réalisation des projets financés.

Lorsque le maître d'ouvrage est le bénéficiaire direct d'un financement, les stipulations des Directives et règlements de ces institutions financières lui sont opposables en tant qu'engagements contractuels souscrits au titre de la Convention de financement qui le lie à l'organisme financeur.

A titre d'illustration, nous allons passer en revue les règles de passation des marchés financés par certains bailleurs de fonds :

a- La passation de marchés financés par la BAD

La Banque africaine de développement (BAD) est une banque multinationale de développement, 53 pays africains en sont membres et elle est soutenue par 24 pays européens, sud et nord-américains et asiatiques.

Elle est chargée de promouvoir le développement économique et le progrès social dans les pays africains. Le groupe de la Banque africaine de développement comprend aussi le Fonds africain pour le développement (FAD) et le Fonds Spécial du Nigéria (FSN).

Le Conseil d'administration du

Groupe de la Banque africaine de développement (BAD) a adopté un nouveau cadre de passation des marchés de la Banque¹.

Ce cadre comprend les documents suivants : (i) la Politique de passation de marchés pour les opérations financées par le Groupe de la Banque («Politique») ; (ii) la Méthodologie pour la mise en œuvre de la politique de passation des marchés de la Banque africaine de développement («Méthodologie») ; (iii) le Manuel des opérations de la Banque africaine de développement («Manuel») ; (iv) la Boîte à outils de passation de marchés («Boîte à outils»).

Ces Règles et Procédures ont pour objet d'instruire ceux qui exécutent un projet financé en tout ou en partie par un prêt de la Banque africaine de développement (BAD), des politiques qui régissent la passation des marchés de biens, de travaux et de services nécessaires à ce projet.

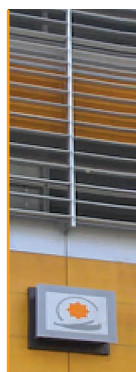
Ils fournissent également des orientations sur les procédures d'appel d'offres, d'évaluation des offres et de sélection des soumissionnaires.

Une attention particulière est apportée aux dispositions de la Politique de passation des marchés de la Banque qui concernent : (i) l'éligibilité des entreprises et des individus à être attributaires des marchés financés par la Banque; (ii) et l'assurance des conditions de concurrence équitables dans les processus de passation des marchés financés par la Banque.

Les règles et procédures de la BAD permettent ainsi :

- l'utilisation totale des systèmes de passation des marchés de l'emprunteur pour certains contrats; il s'agit notamment des transactions dans lesquelles les risques liés à l'utilisation de ces systèmes (y compris les mécanismes de surveillance y afférents) ne sont

1. <https://www.afdb.org/fr/projects-and-operations/procurement/new-procurement-policy>



pas élevés ;

- le recours aux méthodes et procédures de la Banque qui s'appliquent de manière générale pour les opérations plus complexes ;
- et l'utilisation de systèmes tiers dans certaines conditions, par exemple quand un projet est conjointement cofinancé avec un autre bailleur de fonds, la politique et les procédures des marchés de l'autre bailleur seront utilisées.

Il convient de souligner à cet effet, que c'est l'Accord de prêt qui régit les relations juridiques entre l'Emprunteur et la Banque et fixe également la réglementation applicable à la passation des marchés de biens et de travaux requis pour le projet.

Les emprunteurs doivent sélectionner la méthode la mieux adaptée à l'acquisition spécifique. Les Appels d'offres ouverts (AOO), qu'ils soient internationaux (AOI) ou soumis aux règles nationales, sont considérés, au sens de la politique de passation des marchés de la BAD², comme la méthode privilégiée bien qu'elle ne constitue pas une méthode par défaut.

La «Politique» autorise également des méthodes concurrentielles limitées (Appel d'offres restreint - AOR) et des méthodes non concurrentielles (Entente directe -ED) dans certaines conditions et circonstances, en fonction de la valeur, de la complexité, des risques et de la situation du marché.

Dans chaque cas, l'Accord de prêt relatif au projet indique les procédures particulières qui peuvent s'appliquer à la passation des marchés.

Pour ce qui est des critères d'éligibilité pour la participation des soumissionnaires dans le cadre des marchés financés par la BAD, la règle d'origine de la Banque est énoncée dans l'article 17 de l'Accord portant

création de la Banque africaine de développement qui stipule que «le produit d'un prêt, d'un investissement ou d'une autre opération de financement entreprise dans le cadre des opérations ordinaires de la Banque, servira à l'acquisition uniquement dans les pays membres, des biens et services qui y sont produits».

Par conséquent, les fonds de la Banque ne peuvent être utilisés que pour l'acquisition de travaux, de biens et de services produits dans les pays membres de la Banque. Les soumissionnaires provenant de pays non membres de la Banque offrant des biens, des travaux et des services ne sont pas éligibles, même s'ils les offrent auprès des pays membres. Toute dérogation à l'application de cette règle d'origine nécessite une dérogation du Conseil d'administration de la BAD.

Il convient de souligner qu'en matière de suivi des projets, la Banque examine les procédures de passation des marchés de l'Emprunteur, le dossier d'appel d'offres, l'évaluation des offres, les recommandations d'attribution du marché et le contrat, pour s'assurer que le marché est passé conformément aux procédures convenues.

b - La passation des marchés financés par la Banque mondiale

La banque mondiale est une institution de développement créée en 1944 dont l'objectif principal est de lutter contre la pauvreté dans le monde. Elle comprend plus de 180 pays membres. Le Maroc est membre de la Banque mondiale depuis 1958.

Le Groupe comprend les institutions suivantes, à savoir la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) ; l'Association Internationale de

Développement (IDA) ; la Société financière internationale (SFI) ; l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI).

En ce qui concerne les types de financement du Groupe de la Banque mondiale, ils sont constitués principalement de prêts, dons, aides, garanties et appuis au secteur privé.

La Banque mondiale a mis en place un règlement de passation des marchés³ qui est utilisé par les emprunteurs sollicitant le financement des marchés de projets d'investissements.

Ce règlement qui remplace les anciennes directives de la Banque mondiale vise à promouvoir la concurrence, la transparence et l'efficacité dans l'attribution des contrats.

Il énonce les principes et les procédures à suivre pour la passation des marchés, notamment, l'élaboration du Plan de Passation de Marché (PPM), l'élaboration du dossier d'appel d'offres, la publicité des appels d'offres, le dépôt des offres, l'évaluation des offres, la sélection des soumissionnaires et la conclusion des contrats.

En effet, aussi bien le décret n° 2-226431 du 08 mars 2023 relatif aux marchés publics que le règlement de la Banque mondiale pose le principe de la planification par l'établissement d'un programme prévisionnel de passation des marchés.

Ce programme appelé (PPM) est en fait un descriptif de l'ensemble des opérations relatives aux marchés à lancer dans le cadre du projet financé.

Le PPM est établi par l'emprunteur pendant la préparation du projet et soumis à l'approbation de la Banque,

2. https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy Documents/Politique_de_passation_des_march%C3%A9s_des_op%C3%A9rations_financ%C3%A9es_par_le_Groupe_de_la_Banque.pdf

3. Règlement de passation des marchés pour les emprunteurs sollicitant le financement des projets d'investissements (FPI) passation des marchés dans le cadre du financement de projets d'investissement Fournitures, Travaux, Services Autres que des Services de Consultants et Services de Consultants Quatrième Edition Novembre 2020.

qui se chargera ensuite de le publier sur son site internet public, si elle donne son avis de non objection (AON), (Paragr. 4.2 du règlement de la Banque mondiale).

Tout marché de fournitures, travaux ou services qui sera conclu sans respect des conditions de passation des marchés énoncées dans l'Accord Juridique de financement, sera

déclaré non conforme et ne sera par conséquent, pas financé par la banque, (Paragr. 3.25 du règlement de la Banque mondiale).

Il est à souligner par ailleurs que les méthodes utilisées pour la passation des marchés de Fournitures, de Travaux et de Services Autres que des Services de Consultants financés par la Banque mondiale sont :

- l'Appel à Propositions (AP) : qui est une méthode de mise en concurrence qui consiste à inviter des Proposants à présenter des solutions. Un AP se déroule normalement en plusieurs étapes. Afin de pouvoir évaluer dans quelle mesure les Propositions satisfont les exigences du dossier d'appel à propositions, la procédure comprend normalement des critères notés et une méthodologie d'évaluation.
- l'Appel d'Offres (AO) : est une méthode de mise en concurrence utilisée pour obtenir des Offres. Elle doit être employée lorsque l'Emprunteur est à même de préciser en détail les exigences auxquelles les Soumissionnaires doivent satisfaire dans leurs Offres. La passation de marchés par cette méthode se fait en une seule étape.
- la Demande de Cotation (DC) : est une méthode de mise en concurrence qui repose sur la comparaison de devis d'entreprises. Cette méthode peut être plus efficiente que les méthodes plus complexes pour acheter des quantités limitées de Fournitures ou de Services Autres que des Services de Consultants directement disponibles dans le commerce, des biens standard, ou des Travaux de génie civil simples d'une valeur minime.
- et la Sélection Directe (SD) : qui consiste à contacter et négocier avec une seule entreprise, peut s'imposer pour des raisons de proportionnalité, d'adaptation à l'objectif visé et d'optimisation des ressources. Elle peut être appropriée lorsqu'il n'existe qu'une seule entreprise acceptable ou que la préférence donnée à une entreprise en particulier est justifiée.

Pour les procédures de passation nécessitant une mise en concurrence, cette concurrence peut prendre la forme d'une concurrence ouverte, restreinte, nationale ou internationale.

Le choix de chacune des méthodes de passation sera fonction du montant estimatif du marché.

A la demande de l'Emprunteur, la Banque peut accepter dans certaines conditions de s'appuyer sur les règles et procédures de passation des marchés d'une autre organisation multilatérale ou bilatérale ou d'une institution de l'Emprunteur et de les appliquer.

En matière de suivi, la Banque mondiale a mis en place un système d'administration des prêts qui s'oriente de plus en plus vers des contrôles a posteriori et des audits des différentes phases de l'exécution d'un projet.

Les déboursements sont effectués selon des étapes achevées dans la programmation des travaux et fournitures, plutôt que sur la base des justifications des paiements spécifiques. Tous les programmes financés par la Banque mondiale

s'appuient sur des cadres de résultats et de surveillance afin de guider la mise en œuvre, d'effectuer des corrections à mi-parcours si nécessaire, de mesurer l'impact et de sélectionner les enseignements à retenir .

c - La passation des marchés financés par la Banque Européenne d'investissements

Créée en 1958 et basée à Luxembourg, la BEI qui est la banque de développement de l'Union européenne (UE) est une institution financière de l'Union européenne dont les actionnaires sont les vingt-sept États membres de l'Union.

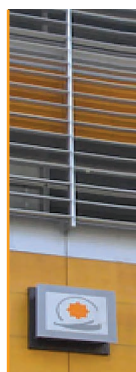
Elle a pour mission d'accorder des financements à long terme à l'appui de projets d'investissement.

En dehors de l'Union européenne, la BEI intervient dans plus de 150 pays dont les pays partenaires méditerranéens où elle s'occupe de la mise en œuvre du volet financier des politiques de coopération et d'aide au développement de l'UE à l'égard de pays tiers .

Le premier protocole entre le Maroc et la Communauté Européenne a été signé en 1978, marquant le début de l'intervention continue de la BEI au Maroc. En juin 2005, la BEI a ouvert un bureau de liaison à Rabat.

Le 15 mai 2022, le Groupe BEI a mis en place une nouvelle politique et des règles de passation des marchés⁴. Cette politique définit et énonce les principes et les règles qui régissent la passation de marchés pour l'acquisition de Biens, de Travaux et

4. BEI : <https://www.ebrd.com/documents/admin/pr-2022-french.pdf>



de Services concernant les projets financés par la Banque dans les secteurs public et privé.

Toutefois, cette «Politique» ne s'applique pas notamment lorsque :

- un marché est cofinancé dans le cadre d'un accord conclu par la Banque avec une autre institution de développement multilatérale ou bilatérale, lorsque cette dernière assure le suivi des activités de passation de marchés conformément à ses propres procédures de passation de marchés que la Banque juge acceptables ;
- la Banque est cofinancière minoritaire (moins de 30 %) d'un marché financé dans le cadre d'une initiative d'aide au développement et la Banque juge acceptables les procédures de passation de marchés ;

Si, à tout moment lors d'une procédure dans le cadre d'un marché financé par la BEI même après l'attribution dudit marché, la Banque décide que la passation, la sélection, l'attribution ou l'administration du marché se sont sensiblement écartées des procédures convenues dans l'accord de financement, elle peut déclarer le marché non admissible au financement.

Toutefois, en cas d'attribution du marché après réception de l'accord de non objection de la banque, cette dernière ne peut déclarer le marché non conforme que si elle établit que sa non objection était fondée sur des informations incomplètes, inexacts ou trompeuses.

d - La passation des marchés financés par l'AFD

L'Agence Française de Développement (AFD) est l'opérateur pivot du dispositif français d'aide publique au développement ; elle est habilitée à intervenir au Maroc

depuis 1992.

En tant qu'institution financière publique sous tutelle des Ministères de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, des Affaires Etrangères et de l'Outre-mer, l'AFD intervient dans plus de 60 pays d'Afrique et du Pacifique.

Les marchés financés (partiellement ou totalement) par l'AFD doivent être passés en application des directives de l'AFD⁵ selon les principes de mise en concurrence ouverte.

Le Bénéficiaire ne peut déroger au principe de mise en concurrence dans le cadre des projets financés par l'AFD qu'après accord préalable de l'AFD.

Contrairement à la politique de passation des marchés de la BAD, l'AFD finance tous marchés de travaux, fournitures, équipements, prestations intellectuelles (consultants) et autres prestations de services, sans considération de la nationalité de l'attributaire (ni de celle de ses fournisseurs ou sous-traitants), sauf en cas d'embargo international.

Si la passation des marchés reste in fine de la responsabilité exclusive du Bénéficiaire, l'AFD contrôle que les processus correspondants se déroulent dans les conditions de transparence, d'équité et d'efficacité requises.

En cas d'Appel d'Offres International, les Bénéficiaires sont vivement encouragés à utiliser les modèles de documents-type d'appel d'offres de l'AFD qui permettent de réduire sensiblement les délais de non objection par l'AFD et les risques de passation de marchés non conformes.

Les marchés publics financés par l'agence ne relèvent pas tous du champ d'application de la directive de l'AFD en la matière. Celle-ci prévoit des seuils en deçà desquels les marchés en cause peuvent être soumis aux règles nationales.

En ce qui concerne les contrôles réalisés par l'AFD sur les passations des marchés qu'elle finance, ils s'exercent de façon ex-ante à travers l'émission d'Avis de Non-Objection.

Avant diffusion ou notification à des tiers, le Bénéficiaire est tenu de soumettre à la non-objection préalable de l'AFD, le plan de Passation des Marchés, l'Appel à manifestations d'Intérêt, dans le cas de marchés de prestations intellectuelles, l'avis de pré-qualification le cas échéant, le rapport d'évaluation des candidatures, les documents d'appel d'offres; le rapport détaillé sur l'évaluation et la proposition de l'attributaire pressenti (y compris la déclaration d'intégrité signée), étant précisé que dans le cas d'une évaluation en deux étapes sur la base d'offres ou de propositions soumises sous deux enveloppes séparées (l'une comportant l'offre technique, l'autre comportant l'offre financière), la non-objection de l'AFD sera sollicitée une première fois sur le résultat de l'évaluation des offres techniques et une seconde fois, après ouverture et évaluation des offres financières, sur le choix de l'attributaire, la décision, le cas échéant, d'annuler l'appel d'offres ou de le déclarer infructueux, avant leur signature, les projets de contrats et les lettres de commande (comportant la déclaration d'intégrité signée) ; et le cas échéant, les avenants ultérieurs auxdits marchés.

Le Bénéficiaire est tenu également d'informer l'AFD de la survenance de tout litige ou réclamation, et ce préalablement à l'engagement de toute procédure de résiliation d'un marché.

III - Des progrès dans l'utilisation des systèmes nationaux des marchés publics

La coopération entre le Royaume du Maroc et les Partenaires Techniques

5. Directives pour la Passation des Marchés financés par l'AFD dans les États étrangers, AFD, 2017

et Financiers (PTF) s'effectue conformément aux principes de la Déclaration de Paris (2005)⁶, du Programme d'action d'Accra (2008)⁷ et de l'Accord de Partenariat de Busan (APB) finalisé lors du 4ème forum de haut niveau tenu du 29 novembre au 1er décembre 2011 à Busan (République de Corée du Sud).

Dans la Déclaration de Paris, les bailleurs de fonds ont promis de faire du recours aux systèmes nationaux des pays partenaires leur option par défaut et de justifier les exceptions.

Cet engagement a été répété dans le cadre du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement⁸.

Ces engagements stipulent, entre autres de recourir davantage aux systèmes d'évaluation nationaux des pays partenaires, d'évaluer les forces et les faiblesses des systèmes d'évaluation nationaux et suivre leur évolution, de collaborer sur des plans d'action ou des programmes visant à renforcer les systèmes d'évaluation nationaux et d'éviter toute pratique susceptible de freiner le développement de systèmes d'évaluation nationaux, conformément au principe dit «ne pas nuire»⁹

1- Définition de l'utilisation des systèmes nationaux

Avant d'aborder plus en détail l'utilisation des systèmes nationaux, il y a lieu de définir au préalable ce qu'on entend par systèmes nationaux.

Selon la Déclaration de Paris : «Les systèmes et procédures nationaux incluent généralement, sans s'y limiter, les accords et procédures

nationaux relatifs à la gestion des finances publiques, la comptabilité, l'audit, la passation de marchés, les cadres de résultats et le suivi».

L'évaluation des régimes nationaux de passation des marchés publics vise à fournir à chaque pays des outils d'évaluation à même de les aider à améliorer leurs systèmes nationaux pour les rendre conformes aux normes admises au niveau international et favoriser une utilisation plus efficace des fonds publics afin qu'ils puissent atteindre leurs objectifs.

Les bailleurs de fonds peuvent également s'appuyer sur ces mêmes outils pour concevoir des stratégies d'aide à l'exécution des plans de renforcement des capacités et atténuer les risques inhérents aux différentes activités qu'ils décideront de financer.

2- L'utilisation du système marocain des marchés publics dans les marchés financés par les bailleurs de fonds

Le Maroc s'est engagé depuis plusieurs années dans des réformes successives de son cadre réglementaire des marchés publics.

Ces réformes visent la modernisation des procédures, le renforcement de l'efficacité de l'achat public dans une logique de convergence avec les meilleures pratiques internationales, tout en respectant les principes de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes, tels qu'ils sont prévus dans la Constitution de 2011. Ces efforts ont été reconnus par plusieurs partenaires techniques et

financiers qui appliquent aujourd'hui les procédures nationales de passations des marchés pour les appels d'offres financés par leurs soins.

C'est ainsi que la BAD et le MAROC ont signé le 31 mai 2013 un protocole d'accord, pour l'utilisation des procédures marocaines de passation des marchés dans le cadre des appels d'offres nationaux de biens et travaux concernant les projets financés par la BAD.

Cet accord¹⁰ fait suite à l'évaluation effectuée par la BAD des procédures de passation des marchés en vigueur au Maroc et des dossiers d'appels d'offres y associés, qui a conclu que les procédures nationales marocaines prennent en compte les principes d'économie, d'efficacité et de transparence en matière de passation des marchés, et que ces procédures peuvent être utilisées pour tous les marchés de travaux d'un montant inférieur à 6 millions d'unité de compte (UC)¹¹, et tous les marchés de biens d'un montant inférieur à 0.5 million (UC).

La Banque mondiale préconise également au niveau de son règlement¹² des seuils pour l'application des appels d'offres nationaux. Ainsi, les procédures de passation des marchés du pays peuvent être utilisées pour les marchés de travaux inférieurs ou égaux à 15 millions de dollars et les marchés de fournitures et services (autres que ceux de consultants) inférieurs ou égaux à 3 millions de dollars.

Les questions liées à l'utilisation du système marocain de

6. OCDE-CAD (Organisation de coopération et de développement économiques - Comité d'aide au développement) (2005) The Paris declaration on aid effectiveness

7. Déclaration d'accra du 04 septembre 2008 entériné lors du 3ème forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide Au développement

8. «Utiliser les systèmes nationaux de gestion des finances publiques comme option par défaut pour financer le développement et soutenir le renforcement de ces systèmes le cas échéant» – Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide, 2011.

9. OCDE CAD (2010), Managing Joint Evaluation (Gestion des évaluations conjointes).

10. Lettre d'accord application des procédures nationales de passation des marchés pour les appels d'offres nationaux relatifs aux projets financés par la BAD signée le 31 mai 2013, complétée par l'avenant n°1 de la lettre d'accord signé le 26 février 2015.

11. L'unité de compte (UC) est la monnaie dans laquelle sont libellées les opérations de la banque africaine de développement, Sa contrevaletur en dirhams est déterminée chaque mois par la Banque, A titre indicatif, la contrevaletur de l'UC au mois de juin 2023 est de 1UC=13.5041 dirhams marocains

12. Règlement de passation des marchés pour les emprunteurs sollicitant le financement des projets d'investissements (FPI) passation des marchés dans le cadre du financement de projets d'investissement Fournitures, Travaux, Services Autres que des Services de Consultants et Services de Consultants Quatrième Edition Novembre 2020.



dématérialisation des marchés publics, dans les projets financés par la Banque mondiale, ont occupé une place importante dans les échanges entre le Maroc et le Groupe de la Banque mondiale.

A ce titre une évaluation du portail des marchés publics, ainsi que sa conformité aux lignes directrices des banques multilatérales de développement a été réalisée par la Banque Mondiale.

L'évaluation a conclu que le système de dématérialisation est largement conforme aux lignes directrices de passation de marchés électroniques des banques multilatérales de développement, notamment en ce qui concerne son accessibilité, sa sécurité, son intégrité, sa confidentialité, ainsi que ses caractéristiques de contrôle et de suivi des opérations.

La Banque mondiale a donc donné son accord pour l'utilisation du système de dématérialisation pour la passation de marchés, notamment à travers les demandes de cotation (ou bons de commande), les appels d'offres nationaux et internationaux pour les biens, les travaux, les services de non-consultants, ainsi que pour la sélection de consultants dans le cadre des projets d'investissement financés par la Banque mondiale

Cet accord qui marque une première est le fruit de l'aboutissement d'un dialogue stratégique et technique entre la Banque et le Maroc. Il consacre ainsi le processus de modernisation du système de dématérialisation engagé par le Royaume depuis quelques années.

3- De quelques constats et des principaux enseignements

Si les progrès sont considérables et si les évolutions dans les nouveaux

textes réglementaires concernant le domaine des marchés publics sont sensibles, la marche vers une utilisation du système national par l'ensemble des partenaires techniques et financiers (PTF) est encore longue.

En effet, il existe des différences dans le niveau de risque évalué par les partenaires du développement quant à l'application des systèmes nationaux.

Ceci s'explique en partie par le fait que certains partenaires du développement refusent d'utiliser les systèmes nationaux, même si ces derniers sont tout à fait alignés aux standards internationaux.

Ces divergences dans la perception du risque ont un impact sur les efforts de renforcement et de modernisation des systèmes nationaux.

En outre, contrairement aux engagements pris lors de la déclaration de Paris¹³, les directives des donateurs n'incluent pas systématiquement des procédures décrivant les raisons pour lesquelles les systèmes nationaux ne sont pas utilisés par défaut.

Ces directives, recommandations, et règlements vont dans le sens de l'ouverture à la concurrence, notamment étrangère, la plus large possible selon l'ampleur du contrat.

Or, l'existence de contrats publics internationaux suscite de nombreuses interrogations sur leur régime juridique.

En effet, les bailleurs de fonds encouragent le recours à l'arbitrage en cas de différends dans les contrats financés par leurs soins, car ils y voient une garantie supplémentaire et une diminution des risques.

L'intérêt étant de prémunir les entreprises étrangères d'un règlement des différends opérés

sous l'emprise d'un juge national souvent considéré, à tort ou à raison d'ailleurs, comme «partial».

Toutefois, c'est là encore une atteinte à la maîtrise par les États de leur droit de la commande publique.

Mais au-delà des questions du conflit de lois et de la détermination du juge compétent, l'internationalité modifie l'élaboration et le contenu des normes nationales de la commande publique, la procédure de passation mais également l'exécution et le règlement des différends.

Par ailleurs, les bailleurs de fonds utilisent chacun ses propres systèmes et procédures de passation, qui sont totalement différentes et non harmonisées, ce qui complexifie encore plus le cadre réglementaire régissant la commande publique et mine la capacité des pays partenaires mais également des opérateurs privés à s'approprier ces différents cadres réglementaires.

Pour conclure, il convient certes d'admettre que les mécanismes internationaux de coopération au développement jouent un rôle important dans le financement des investissements publics, mais la plupart des grands financements internationaux continuent à essayer de faire fonctionner les services publics des pays bénéficiaires, sur des objectifs d'action terrain qui ne sont pas forcément les leurs.

L'élément central de la réflexion contemporaine sur l'efficacité de l'aide au développement est l'appropriation locale.

Les discussions menées à ce jour suggèrent que l'appropriation locale des politiques et des programmes ne saurait voir le jour en l'absence de capacités locales capables de dégager des compromis et des engagements communs.

13. OCDE-CAD (Organisation de coopération et de développement économiques - Comité d'aide au développement) (2005) The Paris declaration on aid effectiveness



Abdellatif JARI Abdellatif
Chef du service de la dématérialisation
des marchés publics

Les avances dans le cadre des marchés publics : constats chiffrés et perspectives

Le financement des marchés publics comprend le financement bancaire assuré notamment, à travers le mécanisme de nantissement et le financement administratif assuré essentiellement par le biais des acomptes et des avances.

Bien que prévu déjà depuis 1967 dans le cadre du règlement général de comptabilité publique, l'instrument d'avances en matière de marchés n'a pu, pour des raisons multiples liées essentiellement à la crainte qu'il pourrait représenter en termes de charges budgétaires, voir le jour qu'en 2014 dans le cadre du décret n° 2-14-272 du 14 regeb 1435 (14 mai 2014) relatif aux avances en matière de marchés publics.

Aussi, j'essaierais au travers de cette contribution apporter une appréciation, chiffres à l'appui, d'un tel mécanisme ancien quant à son principe mais assez récent quant à sa mise en œuvre effective.

I - Cadre général des avances sur les marchés publics

L'avance est le versement d'une partie du montant d'un marché public au titulaire de ce contrat avant tout commencement d'exécution des prestations. Elle constitue, à la différence de l'acompte, une dérogation à la règle du service fait.

1 - Objectifs assignés au mécanisme d'avances sur marchés

L'avance facilite l'exécution des marchés publics ; il s'agit d'un préfinancement dont l'objectif ultime est d'assurer un égal accès aux marchés publics à toutes les entreprises, abstraction faite si leur trésorerie est suffisante ou non pour commencer l'exécution des prestations.

L'avance apporte une bouffée financière notamment aux petites et moyennes entreprises et aux toutes petites entreprises constituant plus de 97% du tissu économique du pays.

L'avance dans le cadre d'un marché est considérée comme un crédit gracieux qui permet aux entreprises titulaires de marchés publics de faire face aux décalages de trésorerie engendrés par l'importance à la fois des dépenses qu'elles effectuent (travaux, fournitures ou services) et des délais de règlement.

Le recours à ce préfinancement améliore les conditions de la mise en concurrence et doit créer une économie pour l'acheteur public. Les titulaires de marchés ne seront en effet, peu ou pas contraints de chercher un financement auprès des banques pour l'exécution des prestations et ne répercuteront pas de ce fait, cette charge dans le prix consenti dans leur offre de prix.

En application des dispositions du troisième alinéa de l'article 41 du décret Royal n° 330.66 du 21 avril 1967 portant règlement général de comptabilité publique, et dans le cadre du renforcement des moyens de financement des titulaires des marchés publics, des avances peuvent être consenties aux fournisseurs, entrepreneurs et prestataires de services titulaires des marchés publics dans les conditions fixées par le décret n° 2-14-272 du 14 mai 2014 relatif aux avances en matière de marchés publics.

Le dispositif d'avances sur les marchés publics ainsi mis en place, outre la consolidation des mécanismes de préfinancement des marchés publics en vue de l'allègement des charges de trésorerie des entreprises titulaires des marchés publics, est conçu pour réduire en amont les délais de paiement des marchés publics.

2 - Conditions d'octroi de l'avance

L'avance s'entend des sommes que le maître d'ouvrage verse au profit du titulaire du marché pour assurer le financement des dépenses engagées en vue de l'exécution des travaux, fournitures ou services objet dudit marché.

Il est à noter par ailleurs que l'avance ne peut être octroyée que lorsque,

le montant initial du marché, le montant minimum du marché-cadre, le montant total du marché reconductible ou le montant de la tranche ferme pour les marchés à tranches conditionnelles est supérieur ou égal à cinq cent mille (500.000) dirhams toutes taxes comprises (TTC) et, que le délai d'exécution est supérieur ou égal à quatre (4) mois.

A noter en outre, que l'avance ne peut être octroyée au titulaire du marché pour la part du marché qui fait l'objet de sous-traitance.

De même, quelques spécificités sont à prendre en considération compte tenu de la typologie de certains marchés publics.

Ainsi, pour les marchés-cadre, l'avance est accordée en une seule fois sur la base du montant minimum.

De même, pour les marchés reconductibles, l'avance est accordée en une seule fois sur la base du montant total de la première année.

Pour ce qui est des marchés à tranches conditionnelles, l'avance est accordée en une seule fois sur la base du montant de la tranche ferme.

Enfin, pour les marchés allotis, l'avance est accordée sur la base du montant de chaque lot, si le montant de celui-ci est supérieur ou égal à cinq cent mille (500.000) dirhams toutes taxes comprises (TTC).

Toutefois si plusieurs lots sont attribués à un même titulaire au titre de la même procédure d'appel à la concurrence, l'avance est accordée sur la base du montant de chacun des lots qui lui sont attribués, si leur montant total est supérieur ou égal à cinq cent mille (500.000) dirhams toutes taxes comprises (TTC).

3 - Modalités de calcul de l'avance

L'avance au titre des marchés publics est calculée selon un mode dégressif.

Ainsi, le montant de l'avance est fixé à 10% du montant du marché toutes taxes comprises (TTC), pour le montant du marché inférieur ou égal à dix millions (10.000.000) de dirhams toutes taxes comprises (TTC).

Pour la partie du montant du même marché supérieure à dix millions (10.000.000) de dirhams toutes taxes comprises (TTC), le taux de l'avance est fixé à 5% de ce montant, sans toutefois que le montant total de l'avance au titre d'un marché ne puisse dépasser vingt millions (20.000.000) de dirhams.

A noter à ce titre que la révision des prix n'est pas prise en compte dans le calcul du montant de l'avance.

Les taux et les conditions de versement et de remboursement de l'avance sont prévus par le cahier des prescriptions spéciales afférent au marché considéré. Ils ne peuvent pas être modifiés par avenant.

4 - Modalités de versement et de remboursement de l'avance

Le titulaire du marché est tenu de constituer préalablement à l'octroi de l'avance, une caution personnelle et solidaire s'engageant avec lui à rembourser la totalité du montant des avances consenties par le maître d'ouvrage. La caution personnelle et solidaire doit être choisie parmi les établissements agréés à cet effet conformément à la législation en vigueur.

Le remboursement du montant de l'avance est effectué par déduction sur les acomptes dus au titulaire du marché. Le remboursement du montant total de l'avance doit, en tout état de cause, être effectué lorsque le montant des prestations exécutées par le titulaire du marché atteint 80 % du montant toutes taxes comprises des prestations qui lui sont confiées au titre dudit marché.

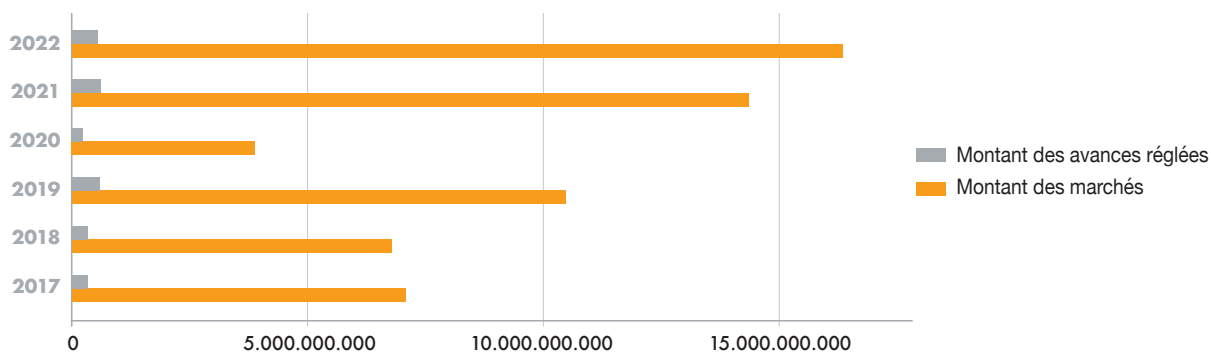


II- Evaluation chiffrée du système des avances sur marchés

1. Structure des avances réglées de 2017 à 2022 - Etat et Collectivités territoriales (CT):

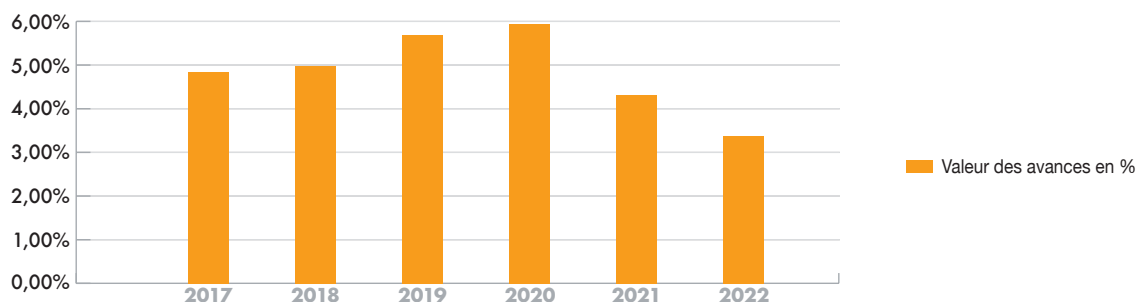
Année	Etat + Collectivités territoriales		
	Montant des marchés	Montant des avances réglées	Valeur des avances en %
2017	7 176 750 786,11	347 550 807,12	4,84%
2018	6 782 473 559,60	336 688 396,94	4,96%
2019	10 559 488 500,29	598 512 107,14	5,67%
2020	3 987 334 853,93	236 560 533,34	5,93%
2021	14 411 157 112,56	620 803 387,75	4,31%
2022	16 425 719 455,31	551 432 759,78	3,36%
Total général	72 147 055 198,93	3 265 849 252,87	4,53%

EVOLUTION DES AVANCES RÉGLÉES 2017 À 2022 - ETAT ET CT



	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Montant des avances réglées	347 550 807,12	336 688 396,94	598 512 107,14	236 560 533,34	620 803 387,75	551 432 759,78
Montant des marchés	7 176 750 786,11	6 782 473 559,60	10 559 488 500,29	3 987 334 853,93	14 411 157 112,56	16 425 719 455,31

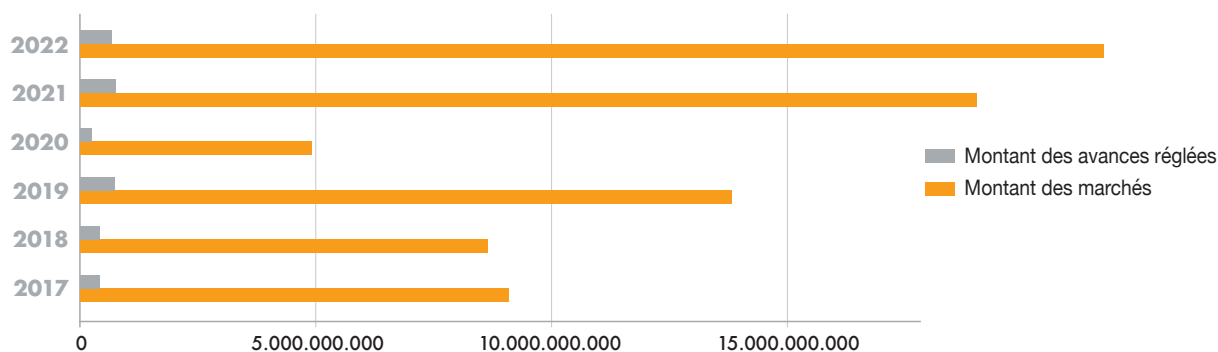
EVOLUTION DES AVANCES RÉGLÉES EN % 2017 À 2022 - ETAT ET CT



2. Structure des avances réglées de 2017 à 2022 - Etat :

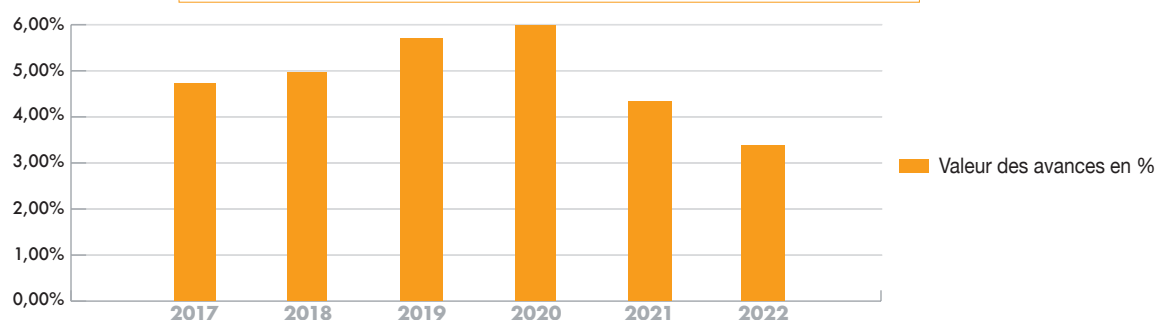
Année	Etat		
	Montant des marchés	Montant des avances réglées	Valeur des avances en %
2017	6 835 084 838,42	319 533 929,57	4,67%
2018	6 513 295 131,11	320 116 818,79	4,91%
2019	10 436 007 762,00	588 368 867,58	5,64%
2020	3 741 497 270,08	221 602 699,81	5,92%
2021	14 318 261 270,09	614 750 717,95	4,29%
2022	16 361 905 491,72	546 471 567,80	3,34%
Total général	70 887 804 012,86	3 175 987 354,92	4,48%

EVOLUTION DES AVANCES RÉGLÉES - 2017 À 2022 - ETAT



	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Montant des avances réglées	319 533 929,57	320 116 818,79	588 368 867,58	221 602 699,81	614 750 717,95	546 471 567,80
Montant des marchés	6 835 084 838,42	6 513 295 131,11	10 436 007 762,00	3 741 497 270,08	14 318 261 270,09	16 361 905 491,72

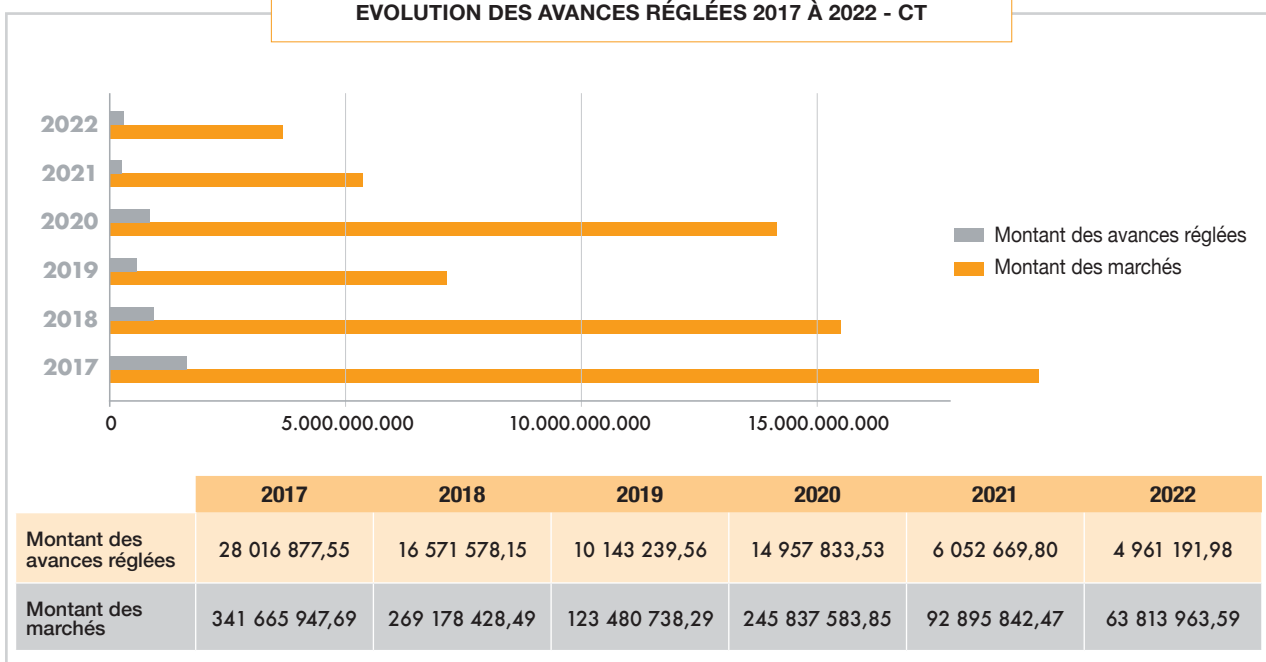
EVOLUTION DES AVANCES RÉGLÉES EN % 2017 À 2022 - ETAT



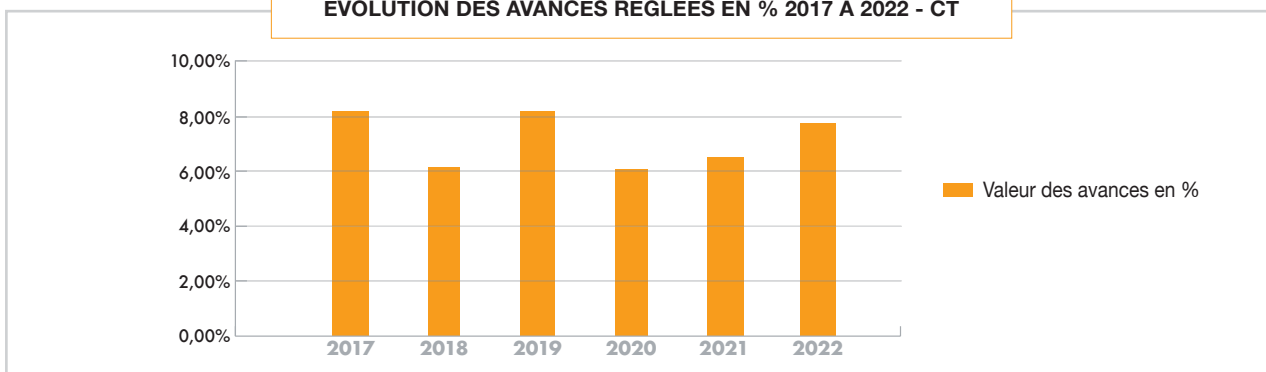
3. Structure des avances réglées de 2017 à 2022 - Collectivités territoriales (CT):

Année	Collectivités territoriales		
	Montant des marchés	Montant des avances réglées	Valeur des avances en %
2017	341 665 947,69	28 016 877,55	8,20%
2018	269 178 428,49	16 571 578,15	6,16%
2019	123 480 738,29	10 143 239,56	8,21%
2020	245 837 583,85	14 957 833,53	6,08%
2021	92 895 842,47	6 052 669,80	6,52%
2022	63 813 963,59	4 961 191,98	7,77%
Total général	1 259 251 186,07	89 861 897,95	7,14%

EVOLUTION DES AVANCES RÉGLÉES 2017 À 2022 - CT



EVOLUTION DES AVANCES RÉGLÉES EN % 2017 À 2022 - CT



III- Perspectives d'évolution du système des avances à l'aune du Benchmark international

1- Quelques éléments du Benchmark à l'international

L'étude comparée des systèmes des avances adoptés dans le cadre des marchés publics révèle des variations significatives d'un pays à l'autre. Différentes approches et pratiques sont en fonction en vigueur des réglementations nationales, des politiques gouvernementales et des caractéristiques spécifiques des marchés publics.

Certains pays autorisent des avances substantielles, allant jusqu'à un pourcentage élevé du montant total du contrat, afin de permettre aux fournisseurs de mobiliser des ressources et de démarrer rapidement les projets. Cependant, des mécanismes de contrôle stricts sont souvent mis en place pour garantir que ces avances soient utilisées conformément aux termes du contrat.

D'autres pays ont adopté une approche plus prudente, limitant les avances ou les réservant à des situations spécifiques, telles que les contrats de longue durée ou les projets complexes. Dans ces cas, les fournisseurs doivent généralement démontrer leur capacité financière et fournir des garanties pour atténuer les risques potentiels associés aux avances.

Certains pays ont adopté des mécanismes de financement alternatifs pour les marchés publics, tels que le financement participatif ou les partenariats public-privé, réduisant ainsi la nécessité d'accorder des avances importantes.

En outre, il existe des différences dans les conditions de remboursement des avances. Certains pays prévoient des échéanciers de remboursement

rigoureux, tandis que d'autres autorisent une certaine flexibilité, notamment en autorisant le remboursement à partir des paiements progressifs du projet.

L'étude comparée met également en évidence l'importance de disposer de mécanismes de contrôle et de suivi solides pour s'assurer que les avances sont utilisées de manière appropriée et transparente. Des pratiques telles que les audits réguliers, les inspections sur site et la supervision continue sont essentielles pour éviter les abus et les détournements de fonds.

En résumé, l'étude comparée des systèmes en vigueur en matière d'avances dans le cadre des marchés publics révèle une diversité de pratiques et d'approches. Chaque pays adapte ses politiques en fonction de ses besoins, de ses contraintes et de son environnement juridique. L'objectif commun est de trouver un équilibre entre le soutien aux fournisseurs et la préservation de l'intégrité des procédures de passation et d'exécution des marchés publics.

2- Perspectives d'évolution du régime des avances

Les perspectives d'évolution du système des avances dans le cadre des marchés publics au Maroc peuvent inclure plusieurs aspects visant à renforcer la transparence, l'efficacité et la bonne gestion des fonds publics. Voici quelques perspectives possibles :

Il en est ainsi notamment, de la nécessité de révision des critères d'octroi des avances, en tenant compte des spécificités des projets et en évaluant plus précisément les besoins de mobilisation des ressources.

Cela pourrait permettre d'ajuster les pourcentages d'avance en fonction de la nature des contrats et d'éviter les avances excessives ou inappropriées.

S'en est également le cas de l'exercice de renforcement des mécanismes de contrôle des avances. Une attention accrue pourrait être portée aux mécanismes de contrôle et de suivi des avances. Cela pourrait inclure des audits plus fréquents et approfondis pour s'assurer de l'utilisation correcte des fonds, ainsi que des inspections sur site et des évaluations régulières de l'avancement des projets.

Dans le même sillage, il est impérieux de recourir à une utilisation plus poussée des technologies de l'information. L'introduction de solutions technologiques telles que les plateformes électroniques et les systèmes de suivi en temps réel pourrait améliorer la gestion des avances.

Ces outils technologiques permettraient de suivre et de contrôler plus efficacement l'utilisation des fonds, en fournissant des informations en temps réel sur l'état d'avancement des projets et les dépenses engagées.

Un autre élément d'une importance capitale réside dans la formation et la sensibilisation. Il serait bénéfique d'investir dans la formation et la sensibilisation des acteurs impliqués dans les marchés publics, tant du côté des fournisseurs que des responsables gouvernementaux.

Cela permettrait de promouvoir une meilleure compréhension des enjeux liés aux avances, des obligations contractuelles et des mécanismes de contrôle, contribuant ainsi à une meilleure utilisation des fonds et à une réduction des risques liés à l'exécution des avances objet des contrats de marchés.

Ces perspectives d'évolution peuvent aider à renforcer la confiance dans le système des avances dans le cadre des marchés publics au Maroc, en garantissant une utilisation efficace et transparente des fonds publics, tout en encourageant une concurrence saine et équitable entre les fournisseurs.



Hamid BENABBOU
Trésorier ministériel - Energie

Les acomptes : un outil efficace de financement administratif des marchés publics

Les acomptes sont des paiements effectués par les services du maître d'ouvrage aux titulaires de marchés publics pendant le délai de réalisation des prestations prévues dans le cadre de ces marchés.

Ces paiements partiels sont effectués de manière progressive et proportionnelle à l'avancement constaté dans la réalisation des prestations objet du marché.

Les acomptes sont ainsi utilisés comme un mécanisme de financement des marchés publics dans la mesure où ils permettent aux titulaires de ces marchés de disposer de ressources financières rémunérant leurs créances constatées, pendant l'écoulement

des délais convenus et avant la réalisation intégrale des prestations.

Les acomptes sont réglés à la suite du service fait dûment constaté par les services du maître d'ouvrage et constituent, de ce fait même, des rémunérations de droits constatés formellement reconnus en faveur des titulaires de marchés publics.

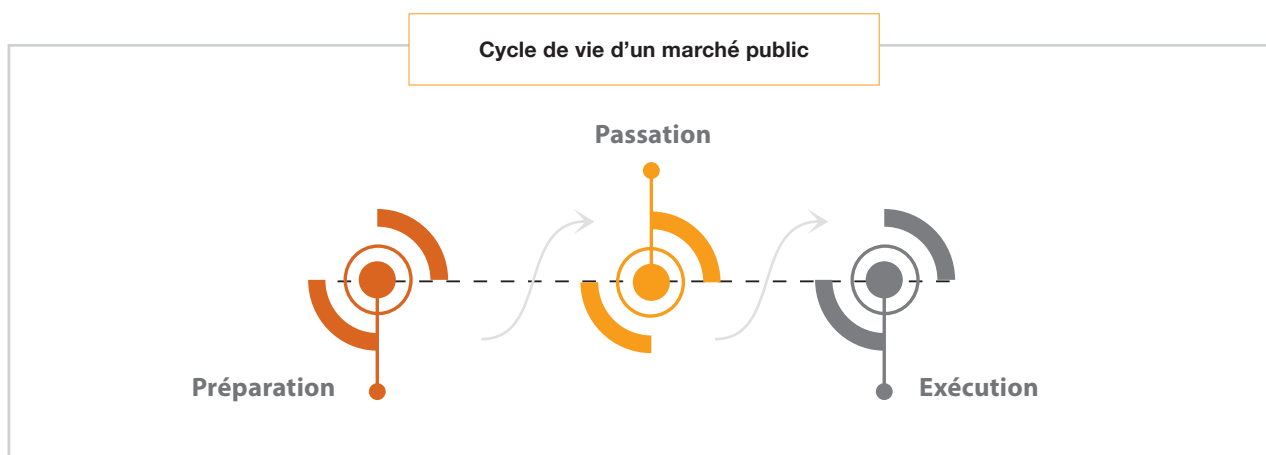
Ces rémunérations sont encadrées par des clauses générales prévues au niveau des cahiers des charges applicables aux marchés publics, mais aussi par des dispositions stipulées par les contrats spécifiques de ces marchés.

Les montants des acomptes sont définis au niveau des décomptes,

documents qui récapitulent de façon cumulative et par périodes définies au niveau des cahiers des charges relatifs aux marchés publics, l'état d'avancement de la réalisation des prestations prévues par le marché.

I- Assise juridique des acomptes et leur place dans le cycle de vie des marchés publics

Par rapport au cycle de vie des marchés publics, les acomptes interviennent bien après le commencement de la phase d'exécution des marchés publics et sont donc opérationnalisés pendant l'écoulement de cette phase.



Ainsi, les dispositions régissant l'octroi d'acomptes sont prévues, d'une part, au niveau des cahiers des charges relatifs à la phase d'exécution des marchés publics et plus précisément au niveau des Cahiers des Clauses Administratives

et Générales (CCAG) applicables aux prestations objet du marché et d'autre part, au niveau des Cahiers des Prescriptions Spéciales (CPS).

En effet, le CCAG applicable aux marchés de service portant sur les prestations d'études et de

maîtrise d'œuvre passés pour le compte de l'Etat, prévoit que «le commencement d'exécution du marché» ouvre droit au paiement d'acomptes «dans les conditions fixées par le cahier des prescriptions spéciales»¹.

1. Article 34 du CCAG applicables aux marchés de service relatifs aux études et maîtrises d'œuvres passés pour le compte de l'Etat approuvé par le décret n° 2-01-2332 du 22 rabii I 1423 (04/06/2002) publié au BO du 06 Juin 2002.

De même, le CAAG applicable aux prestations de travaux, stipule que «le paiement des acomptes» dans le cadre d'un marché public «s'effectue au même rythme que celui fixé pour l'établissement des décomptes provisoires...» et que, «l'agent chargé du suivi de l'exécution du marché dresse, chaque fois qu'il est nécessaire et au moins une fois par mois»².

II- les acomptes : un instrument efficace de promotion de la concurrence pour la conclusion de marchés publics

La concurrence est l'un des mécanismes qui contribuent, de manière significative, à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la passation des marchés publics dans la mesure où elle permet aux maîtres d'ouvrage de réduire les coûts des marchés publics, notamment à travers le choix du concurrent offrant la meilleure qualité au meilleur prix.

A cet égard, le système national de la commande publique prévoit plusieurs dispositifs et procédures qui ont pour effet direct de promouvoir et soutenir la concurrence pendant la phase de passation des marchés publics. Ces dispositifs sont nombreux et divers dont les plus importants demeurent, sans doute, les appels ouverts à la concurrence et plus particulièrement l'appel d'offres ouvert.

Cependant, plusieurs autres dispositifs complémentaires mais indirects contribuent, aussi activement que les dispositifs directs, à préserver et à pérenniser cette concurrence. Parmi ces instruments, la possibilité de délivrer des acomptes en cours

d'exécution des marchés publics demeure, indéniablement, le plus efficace à cet égard.

En effet, un concurrent rationnel sera plus amené à participer dans un appel à la concurrence pour la conclusion d'un marché public s'il dispose, au moment du dépôt de son offre, d'informations suffisantes, claires et précises sur les conditions et modalités de rémunération de ses droits constatés pendant l'exécution de ce même marché.

A ce niveau, le cahier des prescriptions spéciales relatif au marché public en question, qui fait, par ailleurs, partie intégrante du dossier d'appel à la concurrence remis aux concurrents dès la publication de l'avis de publicité du marché, joue un rôle décisif pour orienter la décision des concurrents en vue de participer ou non dans un appel à la concurrence.

III- Les acomptes : un mécanisme efficace pour répondre aux besoins de financement

1- Besoins de financement entraînés par les délais d'exécution des marchés

Pendant l'écoulement des délais d'exécution, les titulaires de marchés publics engagent des ressources financières progressivement importantes mais nécessaires à la réalisation des prestations objet de ces marchés.

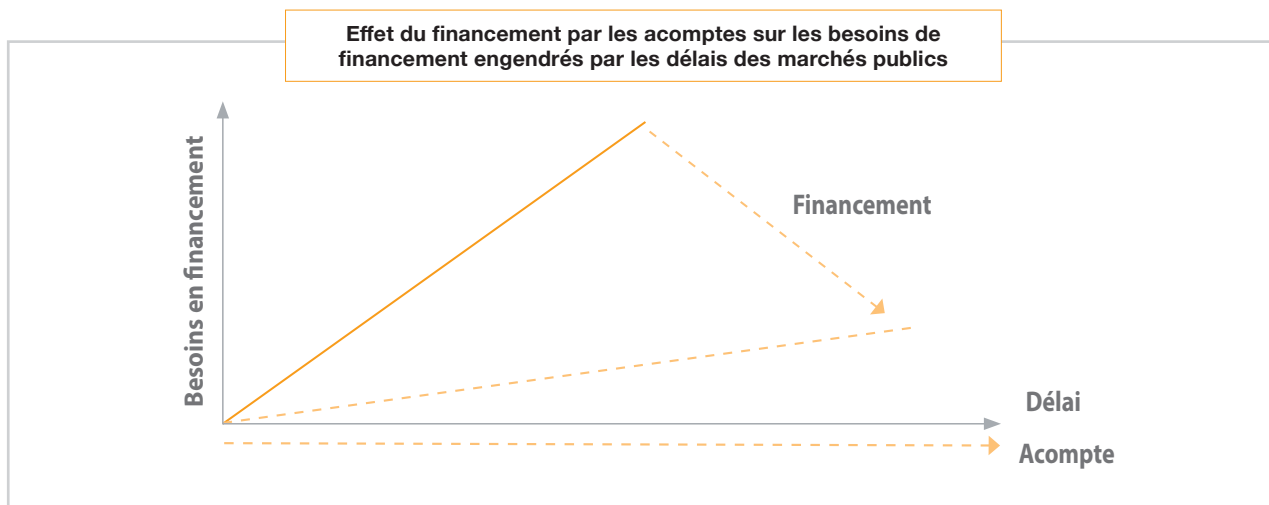
La mobilisation de ces ressources est de nature à générer des besoins de financement de plus en plus pressants, particulièrement pour les marchés dont les délais d'exécution

sont importants, tant il est vrai que la mobilisation rapide de moyens financiers supplémentaires peut s'avérer coûteuse, voire même parfois difficile, surtout pour les PME, les auto-entrepreneurs ou les coopératives.

Les délais prolongés, étant souvent le corollaire de montants de marchés élevés, peuvent être à l'origine de goulots d'étranglement financiers se dressant devant l'exécution normale des marchés publics.

A ce titre, les acomptes représentent un mécanisme de financement particulièrement efficace et adapté, en vue de fléchir la courbe haussière perverse tracée par les besoins progressifs de financement en fonction du délai du marché.

2. Articles 62 et 64 du CCAG-travaux approuvé par le décret 2-14-394 du 6 chaabane 1437 publié au bulletin officiel du 2 Juin 2016.



2- Besoins de financement générés par les prestations préparatoires et les fluctuations positives des prix des marchés

Une catégorie prépondérante de marchés publics, tant en nombre qu'en valeur, nécessitent aussi bien l'accomplissement de prestations préliminaires, nécessaires au commencement de la réalisation effective des prestations, que la prise en charge des fluctuations, notamment les fluctuations haussières des prix des marchés.

En effet, il s'agit d'une bonne partie des marchés de travaux pour lesquels il est nécessaire d'accomplir des prestations préparatoires, telles que l'installation de chantier et/ou l'approvisionnement de matériaux, avant même le commencement des travaux.

Ces prestations préliminaires, étant inéluctables et parfois assez coûteuses, peuvent contribuer très tôt au creusement des besoins de financement des entreprises titulaires de marchés publics et

impacter, par là même, le cours normal du marché au moment du commencement de l'exécution des prestations.

La naissance prématurée de ces besoins de financement appelle la mobilisation, par les services du maître d'ouvrage, du mécanisme de financement par les acomptes en faveur des entreprises titulaires de marchés publics qui, dans ce cas particulier, produit le même effet permissif que le dispositif d'avance prévu au sein du texte dédié à cet effet.

Conscient de l'importance de mobiliser des moyens de financement au profit des entreprises titulaires de marchés publics pendant ce temps prématuré du cycle de vie d'un marché public, le législateur marocain n'a pas manqué de prévoir la possibilité d'octroi d'acomptes pour rémunérer les approvisionnements en matériaux sur le chantier à hauteur de 80% de leur valeur à condition qu'ils soient effectivement acquis par le titulaire du marché³.

Les capacités de financement des titulaires de marchés publics peuvent subir des effets contraignants et imprévus, pendant le délai d'exécution de ces marchés, engendrés par des fluctuations positives, parfois disproportionnées, des prix d'une partie des intrants.

Cette régression soudaine des capacités financières des titulaires de marchés publics ne peut être compensée que par le paiement d'acomptes à des échéances régulières comportant des montants additionnels au titre de la révision des prix.

En conclusion, les acomptes constituent, non seulement un mécanisme indispensable en vue de répondre efficacement aux besoins de financement des titulaires de marchés publics pendant la phase d'exécution des contrats y afférents, mais représentent aussi une assurance préalable donnée aux concurrents, dans l'objectif de promouvoir et pérenniser la concurrence durant le processus de passation de ces marchés.

3. Article 64 du CCAG-travaux approuvé par le décret 2-14-394 du 6 chaabane 1437 publié au bulletin officiel du 2 Juin 2016.

Le financement des marchés publics : de quelques perspectives à travers le benchmark international



Aadil BENYAHIA
Trésorier préfectoral de Rabat

Les marchés publics constituent un moyen de répondre aux besoins des entités relevant de la sphère publique. Ces actes brassent un volume financier très important.

Les dispositifs de financement des marchés publics varient d'un pays à l'autre et dépendent également des politiques spécifiques mises en place par chaque pays.

Cependant, il existe certaines références et bonnes pratiques que l'on peut prendre en compte lorsqu'il s'agit de financer des marchés publics.

Ainsi, en consultant les législations et les réglementations nationales spécifiques à plusieurs pays, il sera question dans ce qui suit de présenter certaines bonnes pratiques et certaines expériences inspirantes en matière de financement des marchés publics.

Le sujet du financement des marchés publics peut être abordé du côté de l'entreprise titulaire du marché, qui n'est pas toujours en mesure de supporter les frais qui en résultent et qui peut avoir besoin d'en faire financer l'exécution en ayant recours à différents modes de financement. Cela fera l'objet de la première partie.

Comme il peut l'être du côté des acheteurs publics qui, dans un contexte de rareté de ressources, cherchent des moyens de financement de leurs achats autres que de les faire supporter par leurs propres budgets. C'est ce volet qui fera l'objet de la deuxième partie.

I- Modes de financement classiques des marchés publics

Normalement, il incombe à l'entrepreneur de fournir toutes les ressources nécessaires à l'exécution du marché. Or, les marchés peuvent parfois susciter des dépenses mettant en péril le budget de l'opérateur. En effet, il est rare que les recettes des entreprises permettent de couvrir ces coûts étant donné le long délai de recouvrement.

Le financement des entreprises titulaires de marchés publics, qui n'est rien d'autre qu'une opération consistant à se procurer des ressources monétaires pour la réalisation d'un projet, a pour objectif de pallier le paiement tardif des sommes dues en cours d'exécution du marché et les difficultés de trésorerie des cocontractants. Il facilite l'exécution des marchés publics et assure un égal accès aux marchés à toutes les entreprises, qu'elles disposent ou non d'une trésorerie suffisante pour débiter l'exécution des prestations.

Ce financement peut être réalisé de différentes manières, en fonction de la nature du marché, de la taille de l'entreprise et des politiques en vigueur dans chaque pays.

Dans ce qui suit trois modes de financement seront présentés, à savoir : l'avance, le paiement rapide et le paiement instantané.

1- Les avances sur marchés publics

L'avance se traduit par le versement d'une partie d'un montant d'un marché public au titulaire de celui-ci avant tout commencement d'exécution de la prestation. Elle constitue une dérogation au principe du paiement uniquement pour «service fait». L'avance permet donc d'apporter de la trésorerie à des entreprises qui vont exécuter des travaux ou des prestations pour un acheteur public.

Le recours à ce préfinancement, annoncé dès la phase de publicité, améliore les conditions de la mise en concurrence et doit créer une économie pour l'acheteur; les titulaires ne seront en effet pas contraints de chercher un préfinancement et ne répercuteront pas cette charge dans le prix de leur offre.

L'octroi d'avances dans le cadre des marchés publics est prévu dans la réglementation de la plupart des pays, de manière obligatoire ou facultative selon les cas, avec des taux et des exigences en matière de garantie qui diffèrent d'un pays à l'autre.

1-1- Le cas Français : l'avance obligatoire ou facultative

Aux termes de l'article L. 2191-2 du code des marchés publics, donnent lieu à des versements d'avances dans les conditions prévues par voie réglementaire les marchés passés par l'Etat, les établissements



publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial, les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements.

L'acheteur accorde une avance «obligatoire» au titulaire d'un marché lorsque le montant initial du marché est supérieur à 50 000

euros hors taxes et dans la mesure où le délai d'exécution est supérieur à deux mois.

L'acheteur public peut prévoir le versement d'une avance dans les cas où elle n'est pas obligatoire.

Etant donné les avantages économiques liés à l'existence d'avances, et notamment leur

impact sur l'accès des PME aux marchés publics, le taux de l'avance est porté à 20 %, dans les marchés publics passés par l'Etat, lorsque le titulaire du marché public ou son sous-traitant admis au paiement direct est une petite et moyenne entreprise.

Tab.1 relatif aux modalités d'octroi des avances en France

Acheteur	Conditions	Taux
Acheteurs mentionnés à l'article L. 2191-1	≤ 12 mois	5% à 30% du montant initial
	>12 mois	5% à 30% de X X= 12*(montant initial/durée en mois)
Etat	PME titulaire ou sous-traitant admis au paiement direct	Un minimum de 20%
les établissements publics administratifs de l'Etat (hors établissements publics de santé) et les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les groupements, dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées au titre de l'avant-dernier exercice clos sont supérieures à 60 millions d'euros.		Un minimum de 10%

Les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements **peuvent** conditionner le versement de l'avance à la constitution d'une garantie à première demande. Cette garantie peut porter sur tout ou partie de l'avance.

Les clauses du marché précisent les conditions de versement de l'avance, son taux ainsi que le rythme et des modalités de remboursement. Le remboursement de l'avance doit être terminé lorsque le montant des prestations exécutées par le titulaire atteint **80 %** du montant toutes taxes comprises du marché.

1-2 - Le cas tunisien : une attention particulière accordée aux PME

Le décret portant réglementation des marchés publics prévoit de nombreuses dispositions relatives aux avances (Articles 92, 93, 94, 95, 96), avec un traitement spécifique pour le cas des PME. En effet, une part correspondant à **10 %** du montant du marché peut être versée par les acheteurs publics pendant les douze premiers mois de l'exécution du marché lorsque le délai d'exécution est supérieur à un an.

Pour les marchés d'études et les marchés liés aux techniques de l'information et de la communication (TIC), le taux est plus élevé. Toutefois, lorsque le marché prévoit un délai supérieur à une année et que l'attributaire est une PME, l'acheteur **est tenu** de verser une avance de 20 %.

Soit, un certain nombre de mesures qui visent à encourager la participation des PME et à leur permettre l'accès aux marchés publics.

Tab. 2 relatif aux modalités d'octroi des avances en Tunisie

Conditions	Cas	Taux
- Le délai d'exécution du marché doit être supérieur à trois mois.	Marchés de travaux + délai ≤ un an	Maximum 10 % du montant des travaux prévus en dinars.
	Marchés travaux + délai > un an	10% du montant des travaux dont l'exécution est prévue pendant les 12 premiers mois.
- Demande expresse du titulaire du marché	Marchés de fourniture	Maximum 10 % du montant des fournitures
	Marchés d'études autres que ceux se rapportant aux études dans le domaine des TIC	10% du montant payable en dinars
- Constitution d'une caution personnelle et solidaire pour garantir le remboursement de la totalité du montant de l'avance.	Marchés d'études dans le domaine des TIC	20% du montant payable en dinars
	Marchés se rapportant à l'industrie et au développement du contenu dans le domaine des TIC	20% du montant payable en dinars
	Marchés de services concernés par les TIC.	10% du montant payable en dinars et 5 % du montant payable en devises.

1-3- Cas de la Belgique : l'avance, une réponse à la crise

En réponse aux récents événements sur la scène mondiale ayant impacté considérablement l'exécution des

marchés publics, des mesures ont été prises par le gouvernement fédéral belge afin d'atténuer les effets des hausses de prix et de l'inflation.

C'est dans ce cadre que des

mesures **spécifiques** et **temporaires** ont été adoptées par l'arrêté royal du 29 novembre 2022 relatif à l'octroi d'une avance dans le cadre des marchés publics en raison de la situation économique suite à la guerre en Ukraine.

Tab. 3 relatif aux modalités d'octroi des avances en Belgique

Condition 1	Condition 2	Taux
Marchés en cours d'exécution, publiés ou qui auraient dû être publiés avant 19 décembre 2022	Clause prévue ou non dans les documents du marché	Maximum de 20% de la valeur initiale du marché (TVAC)
Marchés publics publiés à partir du 19 décembre 2022	Si une clause spécifique est prévue par le dossier d'appel d'offres	Maximum de 20% de la somme = 12* (montant initial/durée en mois), si le délai du marché > 12 mois,

Le paiement de l'avance est effectué dans un délai de 30 jours de calendrier à compter de la décision d'octroi de l'avance ou à compter de la conclusion du marché (si l'avance est prévue dans les documents du marché).

Les dispositions de l'arrêté précité cesseront de produire leurs effets le 31 décembre 2023 pour les marchés non encore publiés à cette date.

1-4- Le cas du Canada : Le paiement anticipé n'est pas privilégié

Un paiement est considéré comme

un paiement anticipé lorsqu'il est versé avant qu'un bien n'ait été reçu ou un service rendu.

C'est la méthode de paiement la moins privilégiée par l'État. L'approche normalisée utilisée consiste à verser un paiement après la réception de biens ou de services.

Il devrait être envisagé uniquement lorsqu'il n'existe aucune autre solution de rechange raisonnable.

Les exigences relatives aux paiements anticipés établies dans la Directive sur les paiements¹

reposent sur les deux principes fondamentaux suivants :

- les paiements anticipés sont versés uniquement dans des circonstances exceptionnelles;
- les paiements anticipés ne dépassent pas la valeur attendue des biens ou des services à recevoir au cours de l'exercice.

Vu que c'est le marché qui fournit le fondement juridique permettant d'attester le paiement anticipé, le marché ou l'entente doit prévoir une clause sur le paiement anticipé.

1. Directive on Payments- Canada.ca

Escompte en cas de paiement anticipé

Pour tous les contrats, sauf les contrats de publicité, le paiement peut être versé avant la date d'échéance lorsque l'entrepreneur offre un escompte pour paiement anticipé et que l'escompte compense au moins le coût que représente pour le Canada le versement de ce paiement anticipé. Les escomptes pour paiement anticipé ne seront pas pris en considération lors de l'évaluation des soumissions/des offres.

1-5 - Le cas des USA : Paiement anticipé

a. Achats de produits commerciaux ou de services commerciaux

Le Paiement anticipé commercial est un paiement effectué avant l'exécution de la prestation prévue au contrat. Le total de ces paiements ne doit pas dépasser **15 %** du prix du contrat.

Pour les achats de produits ou services commerciaux, le financement du contrat est normalement à la charge de l'entrepreneur. Toutefois, sur certains marchés, la fourniture d'un financement par l'acheteur est une pratique commerciale. Dans ce cas, des conditions de financement appropriées doivent être incluses dans le contrat d'achat commercial lorsqu'il est estimé que cela est dans l'intérêt du gouvernement.

Afin de préserver l'intérêt de l'Etat, une garantie est exigée pour le financement public. Le type de garantie demandée sera précisé dans la demande de soumissions. Cependant, il peut être décidé (par l'agent de négociation des contrats) que la situation financière de l'offrant constitue une garantie adéquate.

b. Acquisitions autres que commerciales

Le paiement anticipé est la méthode de financement de contrat la moins préférée (selon l'ordre de préférence arrêté par le FAR 32.106²) et généralement, il ne devrait pas être autorisé si d'autres types de financement sont raisonnablement disponibles pour l'entrepreneur en montants adéquats. Les versements anticipés peuvent être considérés comme utiles notamment pour les contrats des travaux expérimentaux, de recherche ou de développement, les contrats d'une nature hautement

classifiée pour lesquels il n'est pas souhaitable pour des raisons de sécurité nationale d'autoriser la cession de créances, les contrats conclus avec des entrepreneurs financièrement faibles mais dont la capacité technique est considérée comme essentielle.

Dans ces cas, l'agence doit surveiller de près les performances et les contrôles financiers de l'entrepreneur afin de réduire le risque financier du gouvernement.

Le contrat doit exiger le dépôt des montants avancés à l'entrepreneur séparément de ses autres fonds, dans un compte spécial auprès d'une banque membre du Federal Reserve System, toute banque «assurée» au sens de la Loi créant la Federal Deposit Insurance Corporation, ou une coopérative de crédit assurée par la National Credit Union Administration.

Procédures de financement des contrats commerciaux proposés par l'initiateur

Dans le cadre de cette procédure, chaque offrant peut proposer des conditions de financement. L'agent de négociation des contrats doit alors, déterminer quelle offre est dans le meilleur intérêt de l'Etat.

La disposition invitant les candidats à proposer des conditions de financement doit être incluse dans le dossier de la consultation. Il est également spécifié les dates de paiement de la facture ainsi que le taux d'intérêt qui seront utilisés dans l'évaluation des propositions de financement.

Le financement du contrat implique d'effectuer un paiement plus tôt que la normale. Le coût de ces paiements doit être calculé (par l'agent de négociation des contrats) et ajouté au prix proposé pour déterminer le prix évalué pour chaque offrant.

2. Le Federal Acquisition Regulation (FAR) est le principal règlement à utiliser aux Etats-Unis par toutes les agences exécutives dans leur acquisition de fournitures et de services avec des fonds appropriés.

2 - Le mécanisme dit « Paiement rapide »

Le paiement rapide fait référence à la pratique consistant à effectuer les paiements dus aux prestataires dans le cadre des marchés publics, dans un délai plus court que la norme. Cette approche vise à offrir des avantages aux fournisseurs en réduisant les délais d'attente de paiements, ce qui permet une réduction des coûts supplémentaires liés au financement et une amélioration de leur trésorerie.

2-1- La France : L'affacturage inversé (reverse factoring)

L'article 106 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (dite « loi Pacte ») a introduit une série de dispositions relatives à l'affacturage inversé dans les marchés publics, afin de permettre aux entreprises titulaires de marchés de se faire payer plus rapidement.

C'est un dispositif de financement à court terme collaboratif mis en place par le donneur d'ordre afin de soutenir la trésorerie de ses fournisseurs **en leur payant les factures de manière anticipée grâce à l'intervention d'un factor**. A charge **ensuite au donneur d'ordre de payer selon les délais réglementaires ou contractuel son factor**. Ce dispositif permet à l'acheteur de faire bénéficier ses fournisseurs d'un taux d'intérêt négocié.

Les fournisseurs peuvent opter pour cette solution sur la base du volontariat et l'utiliser pour toutes leurs factures, ou au cas par cas en fonction de leurs besoins financiers.

2-2 - La Corée du Sud : Paiements contractuels instantanés aux PME

L'agence coréenne des marchés publics **PPS (Public Procurement Service)** qui gère et conduit de manière centralisée les activités de passation des marchés pour un large éventail d'entités publiques, procède à un paiement instantané au profit des fournisseurs dans le cadre de certains contrats à prix forfaitaire portant sur des marchandises d'une valeur allant jusqu'à 423 800 USD. Les entreprises peuvent également avoir droit à un paiement instantané pour d'autres contrats de biens à la demande de l'utilisateur final.

Dans ce cas, le paiement est effectué à partir **d'un compte spécial de la PPS**, puis il est remboursé par l'utilisateur final.

Ce paiement immédiat permet aux entreprises d'être payées en seulement quatre heures ouvrables.

Cette fonction s'applique uniquement aux marchés nationaux de biens et de services, les travaux de construction et les marchés publics à l'étranger sont toujours payés directement auprès de l'entité acheteuse ou de l'utilisateur final.

2-3 - Les USA : Paiement rapide

Le paiement peut être effectué avant la date d'échéance de la facture qui correspond au plus tardif des deux événements suivants :

- Le 30ème jour après que le bureau de facturation désigné reçoit une facture appropriée de l'entrepreneur
- Le 30ème jour après l'acceptation par le Gouvernement des fournitures livrées ou des services exécutés.

Lorsqu'un **escompte pour paiement rapide** est accordé,

le bureau de paiement désigné effectuera le paiement à l'entrepreneur aussi près que possible de la fin de la période d'escompte. La période d'escompte est spécifiée par l'entrepreneur et calculée à partir de la date de la facture appropriée de l'entrepreneur.

2-4 - Les USA : Paiements accélérés aux entrepreneurs de petites entreprises et aux entrepreneurs principaux qui sous-traitent avec une petite entreprise

Conformément au titre 31 U.S.C. 3903(a) les agences autres que le Département de la Défense doivent procéder à des **paiements accélérés**, dans toute la mesure permise par la loi, avec un objectif de 15 jours après réception d'une facture appropriée et de tous les autres documents requis, si une date de paiement spécifique n'est pas établie par le contrat, pour :

- Les petites entreprises ;
- Les entrepreneurs principaux qui sous-traitent avec une petite entreprise, si l'entrepreneur principal accepte d'effectuer des paiements au sous-traitant de la petite entreprise dans les 15 jours suivant la réception du paiement accéléré du gouvernement, sans autre contrepartie ni frais facturés au sous-traitant.

3 - Le dispositif dit le « Paiement progressif »

Contrairement à un paiement unique à la fin du projet, le financement progressif permet de décomposer le paiement en plusieurs étapes en fonction de l'avancement des travaux ou de l'atteinte d'objectifs spécifiques contribuant ainsi à la stabilité financière de l'entreprise contractante.

Les modalités de financement progressif varient d'un contrat à l'autre. Les conditions tels que le montant des paiements lors de chaque étape, les critères d'évaluation de l'avancement et les mécanismes de garantie sont généralement spécifiés dans le contrat.

3-1- La France : des acomptes rémunérant un service fait

Les acomptes sont des paiements intermédiaires rémunérant des prestations qui ont donné lieu à un commencement d'exécution. Le montant des acomptes ne doit pas excéder la valeur des prestations auxquelles il se rapporte.

Les acomptes sont versés périodiquement au maximum tous les trois mois au titulaire d'un marché, et le cas échéant à ses sous-traitants admis à bénéficier du paiement direct, compte tenu de l'avancement constaté des prestations, du relevé des travaux exécutés ou à l'occasion de l'exécution totale ou partielle de phases de réalisation.

Lorsque le titulaire est une PME, ce délai est ramené à **un mois** pour les marchés de travaux, et, sur demande du titulaire du marché, pour les autres marchés.

Leur versement est conditionné à une demande de paiement émise par le titulaire sous la forme d'un projet de décompte.

3-2- La Tunisie

Le cadre juridique de la passation de marchés prévoit le versement d'acomptes³ pour des services fournis pendant l'exécution des marchés.

Il convient de signaler qu'aucune

disposition spécifique aux PME n'est prévue en matière de versement d'acomptes.

Les acomptes peuvent être d'égale valeur au montant total des prestations partielles exécutées. Cependant, pour les acomptes se rapportant aux approvisionnements, ils ne doivent pas excéder **80%** de la valeur de ces approvisionnements.

En matière de périodicité de versement des acomptes, le marché doit préciser les délais pour procéder aux constatations donnant droit à paiement d'acomptes.

3-3- Les USA : Paiements progressifs fondés sur les coûts

Le FAR (règlement fédéral des acquisitions) prévoit des paiements progressifs à l'entrepreneur, au plus une fois par mois, sur demande, au fur et à mesure de l'avancement des travaux et ce pour des montants de 2 500 \$ ou plus.

Les paiements sont calculés sur la base des **coûts engagés** par l'Entrepreneur dans le cadre du contrat. Le taux habituel d'acompte est de 80 % et il est de 85% pour les contrats conclus avec les petites entreprises.

En plus de la clause de paiements progressifs du contrat et afin de protéger les intérêts du gouvernement, des garanties ou conditions de protection peuvent être utilisées s'il est jugé nécessaire, à savoir des Garanties personnelles, des Subordinations ou cautions de dettes, Comptes bancaires spéciaux, ...etc.

En vertu de l'USC (The United States Code) (10 USC chapitre 277), un appel d'offres peut restreindre la disponibilité des

paiements échelonnés aux seules petites entreprises.

3-4- Les USA : Paiements basés sur la performance

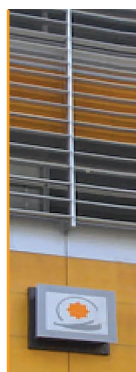
Les paiements basés sur la performance sont des paiements de **financement contractuel** qui ne sont pas des paiements pour des éléments acceptés. Ils constituent la méthode de financement privilégiée lorsque l'agent de passation des marchés les trouve pratiques et que l'entrepreneur accepte de les utiliser.

Les paiements basés sur la performance peuvent être effectués sur l'une des bases suivantes :

- la performance mesurée par des méthodes objectives et quantifiables;
- la réalisation d'événements définis;
- les autres mesures quantifiables des résultats.

La base des paiements fondés sur la performance peut être soit des événements précis ou des critères mesurables de performance. Pour que chacun de ces événements ou critères ne donnera lieu à un paiement financier, il doit faire partie intégrante et nécessaire de l'exécution du contrat et doit être identifié dans le contrat, avec une définition de ce qui constitue la bonne exécution de l'événement ou la réalisation du critère de performance.

Dans un souci de prudence, le paiement ne doit être fourni que dans la mesure nécessaire à l'exécution du contrat et ne peut dépasser 90 % du prix du contrat s'il s'agit d'un contrat global, ou 90% du prix de l'article de livraison s'il s'agit d'un article de livraison.



³ Articles 99 à 103 du décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics.

II- Modes de financements alternatifs et innovants des marchés publics

Le contexte économique et géopolitique mondial ainsi que le taux d'endettement élevé des pays a mis l'accent sur la nécessité de rechercher d'autres possibilités de financement des investissements publics, innovantes et durables, pour soulager les budgets publics déjà lourdement grevés, surtout en matière de financement des projets d'infrastructures (transport, eau, énergie, télécommunication).

1- Le Partenariats public-privé

Une des sources potentielles de financement des projets objet de commande publique réside dans la mobilisation des ressources du secteur privé à travers des partenariats public-privé (PPP).

Toutefois, L'expérience des pays en la matière reste mitigée, quels que soient leur stade de développement et la complexité de leur réglementation.

1-1 - L'expérience de la Turquie

La Turquie est l'un des premiers pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à avoir eu recours au schéma PPP depuis les années 1980 pour financer ses grands projets d'infrastructure dans les secteurs du transport, de l'énergie ou encore du tourisme. C'est le cas, ces dix dernières années, pour le nouvel aéroport d'Istanbul, le pont de Yavuz Sultan Selim (troisième pont stambouliote), le Tunnel Eurasia ou encore la ligne de train à grande vitesse Istanbul-Ankara.

Plusieurs lois interviennent pour

encadrer la mise en œuvre des PPP en Turquie. Elles sont généralement fragmentées par secteur.

En général, les formes de partenariats les plus développées s'appuient sur le modèle anglo-saxon des BOT (Build-Operate-Transfert), BO, BLT (Build-Lease-Transfer) et baux à long terme.

Un exemple des opérations de BLT (Build-Lease-Transfr), est celui du secteur de la santé, qui consiste à ce que le secteur privé construise des centres médicaux puis les loue à l'État avant de lui en transférer la propriété. Ceci a entraîné la création en 2007 d'un département PPP au sein du ministère de la Santé, chargée de déterminer les projets à réaliser, de préparer les documents nécessaires à l'établissement des contrats, de lancer les procédures d'appels d'offres et de suivre le déroulement des projets.

Aussi, l'un des modèles couramment employé en Turquie pour financer des grands travaux et des projets d'infrastructures est le BOT. C'est un contrat par lequel un investisseur privé s'engage à construire un équipement, puis à le faire fonctionner pendant un certain temps, pour, à l'issue de cette période, en transférer la propriété au cocontractant, qui est souvent une personne publique (Etat, région...). En contrepartie, sa rémunération est issue des redevances qu'il facture aux usagers de l'infrastructure, pendant toute la durée contractuelle d'exploitation par l'investisseur privé.

1-2 - L'expérience de la Grande Bretagne

En Grande Bretagne, la grande majorité – en valeur – des Partenariats publics privées, ont trait au secteur des transports. Ces

projets se présentent sous l'une des formes suivantes :

- **l'Accord de type contractuel**: le secteur public paie pour l'utilisation du bien et les services qui y sont associés selon les termes d'un contrat, lequel peut prévoir des incitations à la bonne performance et/ou des sanctions dans le cas contraire. Ces contrats sont utilisés notamment dans le secteur routier: ce type d'accord consiste à concéder une section routière à un groupement privé pour une durée relativement longue. Le concessionnaire s'engage à rénover, à exploiter et à entretenir les routes. En retour il est rémunéré principalement sur la base du niveau de trafic selon le système du «péage fictif».

- **le Projet ou concession géré(e) en autonomie** : la conception, la construction, le financement et l'exploitation des routes sont assurées par le secteur privé qui fait payer directement l'utilisateur. C'est le cas par exemple pour la première route privée payante de Grande-Bretagne, la M6.

Cette concession peut prendre une autre forme à savoir, le financement de la construction et/ou de la prestation de service qui y est associé par le secteur public et l'utilisateur. C'est le cas par exemple du partenariat public-privé du métro de Londres où, en vertu d'un accord contractuel, le partenaire du secteur privé assure la modernisation et l'entretien de l'infrastructure. En retour, il est rémunéré par l'organisme public London Underground qui perçoit une aide financière du gouvernement central et fait payer les usagers.

- **l'Accord de coentreprise (propriété conjointe)** : dans ce modèle, les partenaires partagent à la fois les

responsabilités et les bénéfices de l'entreprise conjointe conformément aux termes de l'accord. Le partenariat peut facturer, soit le secteur public (comme dans le secteur de la santé et de l'éducation), soit les usagers (comme dans le cas du partenariat avec la société National Air Traffic Services).

1-3- Cas de la Tunisie

Le partenariat public privé a fait l'objet des réflexions tenues lors du séminaire organisé le 15 et 16 Juin 2023 à Tunis, qui a réuni les instances en charge des PPP dans les six pays d'Afrique du Nord, ainsi que des promoteurs, des banques, des représentants de diverses administrations et des bailleurs de fond des instances en charge des PPP dans les six pays d'Afrique.

Dans les pays de la région, en dépit de l'existence d'un cadre juridique et d'instances dédiés aux PPP en Tunisie, au Maroc, en Egypte et en Mauritanie, et bientôt en Libye et en Algérie, la constitution d'un portefeuille de projets d'infrastructures de PPP bancables a été lente, malgré l'existence d'une masse critique de projets.

En Tunisie, le cadre juridique et institutionnel tunisien n'est pas spécifiquement adapté aux PPP avant l'adoption en 2008 de la loi n°2008-23, relative au régime des concessions. Celle-ci prévoit la répartition des risques entre le concédant et le concessionnaire et fixe les procédures de choix des concessionnaires.

Les capacités de l'initiative de l'Instance générale tunisienne de partenariat public-privé (IGPPP) (organisme public créé en vertu de l'article 38 de la loi 49-2015 du 27 novembre 2015 relative aux contrats de partenariat Public Privé) ont été renforcées par la mise en route d'un Fonds d'appui aux partenariats public-privé. L'État tunisien avait identifié comme PPP potentiels plusieurs projets dont le métro de Sfax, la zone logistique de Gargour-Sfax, la plateforme de production agricole de Sidi Bouzid....

Lors dudit séminaire, la Banque africaine de développement a indiqué qu'elle est en train d'œuvrer à la création d'un Fonds africain multidonateur de développement des PPP pour permettre la création de projets bien préparés et bancables.

2 - Le crowdfunding «financement collaboratif»

Le crowdfunding «financement par la foule» ou le «financement collaboratif» est un mécanisme qui permet de récolter des fonds, généralement de petits montants, auprès d'un large public. L'appel de fonds se fait à partir de la description d'un projet précis au moyen d'une plateforme en ligne permettant de recueillir les fonds versés.

Le financement des projets publics par le crowdfunding, est une approche relativement nouvelle et encore peu répandue surtout, dans le contexte des projets publics de grande envergure. Cependant, certaines initiatives et expérimentations ont été menées dans différents pays pour explorer cette possibilité.

Il convient de préciser que ce mécanisme est souvent complémentaire aux sources de financement traditionnelles et ne représente généralement qu'une partie du budget global des projets.

Les formes du crowdfunding

Le crowdfunding prend en général trois formes de financement, à savoir le prêt, l'investissement en capital et le don :

- Le don ou crowdgiving qui permet de collecter des dons sans contrepartie. Cela concerne surtout des projets caritatifs, associatifs, artistiques ou culturels.
- La pré-vente ou reward-based crowdfunding qui est un modèle de don avec contreparties. Le porteur de projet s'engage à remettre des contreparties, matérielles ou symboliques, en échange du montant collecté. La livraison des contreparties intervient quelques semaines après la fin de la campagne.
- L'investissement participatif ou crowdequity permet aux investisseurs d'investir dans des startups à fort potentiel de croissance et d'en devenir actionnaires.
- Le prêt ou le crowdlending qui est un mode où le porteur de projet doit rembourser, avec ou sans intérêts, les internautes. Le modèle avec intérêt est souvent utilisé par des PME ou entrepreneurs pour des besoins de fonds de roulement ou d'investissement.

2-1- La France

Le crowdfunding est régi par l'Autorité des marchés financiers (AMF) et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), autorité administrative indépendante adossée à la Banque de France.

Les plateformes de financement participatif en France ont le statut d'intermédiaire en financement participatif (IFP) (financement participatif sous forme de dons ou de prêts), ou de Conseiller en investissements participatifs (CIP) (financement participatif sous forme de souscription de titres financiers).

Cependant, les statuts actuels de CIP et d'IFP seront remplacés par un statut unique européen de **prestataire de services de financement participatif**, sauf pour les plateformes de financement participatif sous forme de dons ou de prêts sans intérêt qui relèveront toujours du statut d'IFP⁴.

A titre d'exemple, la ville de Paris a collaboré avec la plateforme KissKissBankBank pour lancer des campagnes de financement participatif pour des projets d'aménagement urbain. Aussi, la Municipalité de Glanges en Haute-Vienne a fait recours au mode de financement crowdfunding via la plateforme Villyz.

2-2- Le Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, le financement participatif est régi par la Financial Conduct Authority (FCA). La collecte des fonds auprès des investisseurs individuels doit se faire dans le respect des règles et des exigences spécifiques établies par la FCA.

Il existe plusieurs plateformes de crowdfunding au Royaume-Uni, qui permettent de financer des projets

publics. On peut citer parmi elles, Spacehive qui est une plateforme de crowdfunding axée sur le financement de projets publics locaux. A titre d'exemple, cette plateforme qui s'est chargée d'une levée de fonds d'un montant de 463 007 £ pour financer la première tranche de la restauration de la terrasse victorienne de Madère à Brighton.

2-3- Les Etats-Unis d'Amérique

Aux États-Unis, le financement participatif est réglementé par la Securities and Exchange Commission (SEC). La réglementation en vigueur permet aux gouvernements locaux d'émettre des obligations municipales via des plateformes de financement participatif pour collecter des fonds auprès des investisseurs individuels.

A ce titre, plusieurs exemples peuvent être cités, comme l'aménagement du High Line Park à New York qui est un long parc installé sur un ancien chemin de fer surélevé, qui a été financé en partie grâce à une campagne de crowdfunding ou encore la restauration du parc de Belle Isle au Michigan (Newsboy Shelter).

3- Les Marchés obligataires

De nombreux pays ont réussi à mobiliser avec succès des ressources sur leurs marchés domestiques pour financer des projets d'infrastructures. Certains marchés matures ont une longue histoire de financement par les mécanismes du marché des capitaux; quant aux marchés émergents, ils sont de plus en plus nombreux à mettre en place les institutions et les instruments nécessaires.

Les marchés obligataires permettent

aux émetteurs, tels que les gouvernements, les municipalités ou les entreprises, de lever des fonds en émettant des obligations.

Ce mode de financement permet un accès à des capitaux importants, de bénéficier de taux d'intérêts potentiellement avantageux et offre souvent plus de flexibilité que d'autres formes de financement, permettant de choisir différentes modalités et échéances en fonction des besoins du projet.

3-1- Le cas des Municipal Bonds au CANADA

Le financement des infrastructures par les obligations au Canada remonte au milieu du XIXe siècle. Les collectivités territoriales sont les principales émettrices de dette municipale. Plusieurs provinces canadiennes, comme le Québec et l'Ontario, procèdent à la vente de leurs obligations sur le marché obligataire international.

Les obligations de collectivités territoriales (municipal bonds) sont des titres de créance à long terme avec des échéances généralement comprises entre quelques années et plusieurs décennies. Ils sont émis sur les marchés financiers et permettent aux municipalités de lever des fonds en empruntant auprès des investisseurs.

Les municipal bonds au Canada peuvent prendre différentes formes en fonction des besoins de financement des municipalités. Les deux principaux types sont les obligations-recettes «revenue bonds» et les obligations générales «general obligation bonds».

La principale distinction entre les obligations-recettes et les obligations générales est le fait que les premières sont payables

⁴ Le règlement européen (UE 2020/1503) du 7 octobre 2020, complété par la directive européenne (UE 2020/1504).

sur les recettes générées par le projet, alors que les secondes sont essentiellement payées par les recettes générales de la municipalité.

Comme dans le modèle anglo-américain, certains bonds au Canada peuvent bénéficier d'une exonération fiscale, notamment pour les investisseurs résidents. Cela peut les rendre attractifs pour les investisseurs à la recherche de revenus exonérés d'impôts.

Pour attirer les investisseurs et permettre aux collectivités moins bien notées de placer leurs titres sur les marchés, les émissions d'obligations peuvent être assorties de garanties. Ainsi, le gouvernement canadien, à l'exception de la Colombie-Britannique, garantit directement les obligations municipales par le biais des Municipal Finance Corporations (MFC).

3-2- Le cas des Green Sukuk en Malaisie

Les sukuk sont des obligations conformes à la loi islamique. La spécificité des sukuk «vertes» est de financer des projets d'infrastructure sans impact à long terme sur l'environnement, tels que la construction d'une installation de production d'énergie à partir de sources renouvelables.

A travers le Programme de financement vert du pays, la Malaisie a lancé fin juin 2017, la première émission mondiale d'obligation islamique verte («green sukuk»).

Les Sukuk permettent à l'ensemble des investisseurs de participer aux résultats du projet, ce qui implique un partage des pertes et des profits. Dans ce sens, les Sukuk souverains permettent de financer les activités économiques sans considérer cette source de financement comme une dette pour l'émetteur, mais comme un partenariat entre émetteurs et investisseurs.

3-3 - Cas des émissions obligataires de la commune d'Agadir

Avec les décrets n° 2-22-31, 2-22-32 et 2-22-33 en date du 21 janvier 2022 le recours des collectivités territoriales à l'emprunt auprès des institutions financières étrangères et des organismes publics internationaux de coopération et auprès du marché financier par l'émission obligataire est désormais autorisé au Maroc.

Ainsi, la commune d'Agadir a procédé en 2022 à une émission obligataire qui a permis de lever 1 milliard de dirhams par voie de placement privé auprès d'investisseurs institutionnels nationaux et internationaux.

Cet emprunt sera destiné au financement de ses projets dans le cadre du PDU (Programme de Développement Urbain) et au remboursement anticipé de l'encours de la dette FEC (Fonds d'Équipement Communal), vu qu'il offre des conditions de financement élargies et plus compétitives via le marché des capitaux.

En conclusion, la comparaison des différentes approches adoptées par différents pays en matière de financement des marchés publics met en évidence l'existence de mécanismes semblables à ceux prévus par le cadre réglementaire au Maroc avec parfois, des différences dans les modalités de mise en œuvre. Elle fait ressortir également, de nouveaux modes de financement à explorer et à évaluer dans une perspective d'amélioration des pratiques de financement et d'identification des opportunités d'optimisation.

En effet, avoir une vision comparative des instruments financiers déployés et des mécanismes de gestion des risques associés permet d'identifier les solutions novatrices et efficaces mises en œuvre ailleurs, ce qui pourra servir comme source d'inspiration après avoir procédé aux ajustements et aux adaptations nécessaires.

En somme, le benchmarking des pratiques de financement en matière de marchés publics et l'exploration de nouvelles sources de financement est un outil qui permet, en s'appuyant sur les expériences et les leçons tirées des autres pays, de promouvoir l'efficacité financière et la viabilité économique des projets publics, contribuant ainsi au développement socio-économique.

Glossaire



Abdelkrim GUIRI
*Directeur de la Recherche,
 de la Réglementation et de la
 Coopération Internationale*



Mohammed NEJJAR
*Chef de la Division de la Recherche
 et des Études*

Affacturage

convention par laquelle un établissement de crédit s'engage à recouvrer et à mobiliser des créances, soit en acquérant lesdites créances, soit en se portant mandataire du créancier avec, dans ce dernier cas, une garantie de bonne fin.

Attestation des droits constatés

document par lequel le maître d'ouvrage reconnaît de façon précise la créance du titulaire du marché et certifie, à une date donnée, les droits constatés en sa faveur. Ce document est établi sur la base de décomptes provisoires.

Banque

établissement autorisé par la loi à assurer des opérations de banque liées la réception de fonds du public, aux opérations de crédit, ainsi que la mise à la disposition de la clientèle ou la gestion de moyens de paiement.

Cession de créances

acte au terme duquel une personne physique ou morale (appelée cédant) accorde à une autre personne physique ou morale (cessionnaire) le droit de bénéficier du paiement des créances qui lui sont dues.

Cession des créances professionnelles

opération qui correspond à un escompte des créances cédées sous une forme simplifiée. C'est un type de crédit professionnel dont l'objectif est de permettre à l'entreprise bénéficiaire de percevoir immédiatement le montant proposé.

Cession Daily

(La loi Daily du 2 janvier 1981), est une technique de crédit qui donne à des sociétés, à des entreprises personnelles, la possibilité de bénéficier auprès d'un établissement bancaire d'un crédit par voie de bordereau, sous forme d'escompte ou d'avance en compte.

Cessionnaire

bénéficiaire d'une opération d'escompte ou d'une cession de créances proposée par un cédant.

Crédit documentaire

garantie de paiement accordée par la banque d'un importateur à l'exportateur correspondant, contre remise des documents de transport et des titres de propriété de la marchandise.

Etablissements de crédit

personnes morales qui exercent leur activité au Maroc, quels que soient le lieu de leur siège social, la nationalité des apporteurs de leur capital ou de leur dotation ou celle de leurs dirigeants et qui effectuent, à titre de profession habituelle, une ou plusieurs des activités liées à la réception de fonds du public, aux opérations de crédit et à la mise à la disposition de la clientèle de tous moyens de paiement ou leur gestion.

Etablissement financier

établissement autre qu'une banque qui exerce à titre principal une activité connexe aux opérations de banques (crédit à la consommation ou crédit immobilier, opérations sur valeurs mobilières, conseil en gestion du patrimoine, ingénierie financière).

Etat sommaire des travaux, fournitures et prestations de services réalisés

document attestant la réalité d'une prestation et indiquant approximativement les droits à paiement qu'elle est susceptible de conférer à l'entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services.

Exemplaire unique

copie de l'original du marché délivrée en unique exemplaire par le maître d'ouvrage au titulaire du marché, pour servir de titre en cas de nantissement.

Financement concessionnel

financement sous forme de prêts accordés à des conditions bien plus avantageuses que celles du marché. Leur concessionnalité s'exprime par des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché, par un différé d'amortissement, ou par les deux à la fois.

Garantie

acte destiné à sécuriser une opération de crédit, accordé sous forme de garanties réelles (nantissement, gage, hypothèque...) ou de garanties personnelles (cautions...).

Nantissement

acte par lequel le titulaire d'un marché l'affecte à la garantie d'une obligation qu'il opère auprès d'un ou plusieurs établissements de crédit pour bénéficier du financement de ce marché, et confère auxdits établissements le droit de se payer sur le montant de ce marché, par préférence à tout autre créancier, sauf exception prévue par la loi.

Prêt

opération par laquelle la banque met à la disposition d'un client une somme d'argent. En contrepartie, celui-ci verse à la banque des intérêts et divers frais et lui rembourse le capital selon des modalités déterminées dans un contrat.

Subrogation

opération juridique triangulaire, par laquelle le titulaire d'un droit de créance, appelé le subrogeant, transmet au bénéficiaire de la subrogation, appelé le subrogataire, la créance que le premier détient sur un tiers qui est son propre débiteur, dit le subrogé.

Taux d'intérêt

pourcentage permettant de calculer la rémunération de la banque sur une somme d'argent prêtée à l'emprunteur. Le taux d'intérêt est généralement exprimé par an; il peut être variable ou fixe. Il peut être brut, ou net, c'est-à-dire prendre en compte ou non les frais et la fiscalité.

Titrisation

technique financière qui permet à un organisme privé ou public de se financer sur la base d'actifs déterminés générant un flux de revenus prévisible.

إصدارات Publications





الخزينة العامة للمملكة
• ٥٥٠ ٦ ١ ٤ + • ٢٠٠ ٦ ١ + ٣٨٨٤٨٠
TRESORERIE GENERALE DU ROYAUME

Trésorerie Générale du Royaume

31, Rue Al Andaloussia,
Hay Ryad - Rabat
BP : 21495, Av. Annakhil,
Hay Ryad - Rabat
Tél : 212 (0) 537 57 81 24

www.tgr.gov.ma